

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

NOUVEAUX MODES DE RÉGULATION ET PROBLÉMATIQUES
AGROENVIRONNEMENTALES : LE CAS DE LA GESTION DES PESTICIDES EN
MILIEU AGRICOLE AU QUÉBEC

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SOCIOLOGIE

PAR
CHANTAL RAINVILLE

AOÛT 2006

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 -Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier tout spécialement Agathe, Réjean, Karine, Patrick et Annie-Claude pour leurs encouragements soutenus et pour leur compréhension. Chacun à leur façon, ils m'ont permis de trouver l'énergie nécessaire à la réalisation de ce projet.

Je remercie également M. Benoît Lévesque et Mme Corinne Gendron qui ont accepté de diriger et de co-diriger ce mémoire de maîtrise. Par leurs commentaires et leurs suggestions, ils ont su m'ouvrir à certains questionnements et me guider dans la recherche des réponses.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX.....	vi
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	vii
RÉSUMÉ.....	ix
INTRODUCTION.....	1
Le choix d'un angle d'analyse : la gestion des pesticides en milieu agricole	2
Un virage agroenvironnemental au Québec?	4
Nouveaux modes de régulation et modèle de développement étatique : des interprétations polarisées.....	6
La gouvernance : la face cachée du néo-libéralisme?	7
La gouvernance : l'extension de la politique à de nouveaux acteurs?	9
CHAPITRE 1 PROBLÉMATIQUES AGROENVIRONNEMENTALES ET CRISE DU FORDISME : LA DÉFINITION D'UN OBJET DE RECHERCHE.....	12
1.1 Le fordisme et la crise d'un modèle de développement	13
1.1.1 Les principales caractéristiques du fordisme.....	13
1.1.2 Les sources de remise en question du fordisme	15
1.2 L'agriculture du fordisme	17
1.3 Les objectifs spécifiques de la recherche.....	20
1.4 L'approche de la régulation : un cadre d'analyse	21
1.4.1 Les principaux éléments conceptuels de l'approche de la régulation	22
1.4.2 Approche de la régulation, nouveaux mouvements sociaux et environnement.....	25
1.5 Des hypothèses de recherche	27

1.6	La démarche méthodologique.....	28
-----	---------------------------------	----

CHAPITRE 2 LA PROBLÉMATIQUE DES PESTICIDES EN MILIEU AGRICOLE :

LE DISCOURS DES ACTEURS SOCIAUX32

2.1	Les caractéristiques de la problématique	33
2.1.1	Des données scientifiques insuffisantes	34
2.1.2	Les difficultés à définir le risque acceptable	36
2.1.3	Une amplification sociale du risque	37
2.1.4	Des pratiques agricoles dépendantes de l'utilisation d'intrants	39
2.1.5	Un usage inadéquat des pesticides	41
2.2	Le rôle de l'État et les interventions privilégiées	43
2.2.1	Les mesures réglementaires.....	44
2.2.2	Les incitatifs économiques	45
2.2.3	La recherche scientifique et les innovations technologiques.....	46
2.2.4	Des campagnes de sensibilisation et d'information	48
2.2.5	Des mesures d'accompagnement à la ferme	48
2.2.6	La certification	49
2.2.7	Les mesures de concertation.....	49
2.3	Synthèse des propos.....	52

CHAPITRE 3 LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ET L'ENCADREMENT

RÉGLEMENTAIRE DES PESTICIDES EN MILIEU AGRICOLE AU QUÉBEC55

3.1	Vers la transformation des formes classiques de l'intervention de l'État.....	56
3.1.1	Vers une réglementation négociée et consensuelle	58
3.1.2	De la réglementation par objectifs.....	59
3.1.3	Des dispositifs plus souples.....	60
3.2	La Loi sur la qualité de l'environnement : une loi large sans portée réelle sur l'utilisation des pesticides.....	61
3.2.1	Une prohibition générale de polluer	62
3.2.2	Des pouvoirs administratifs étendus.....	63
3.3	La Loi sur les pesticides ou la souplesse d'un cadre normatif.....	66
3.3.1	Le <i>Code de gestion des pesticides</i>	66

3.3.2	Un régime de permis et de certificats.....	70
3.3.3	Les registres ou les débuts de l'autocontrôle.....	72

CHAPITRE 4 VUE D'ENSEMBLE DES NOUVEAUX MODES DE RÉGULATION MIS EN OEUVRE DANS LA GESTION DES PESTICIDES EN MILIEU AGRICOLE ... 74

4.1	« Un environnement à valoriser » et la définition concertée d'un plan agroenvironnemental	76
4.1.1	Les mécanismes de concertation : une ouverture au dialogue et à l'échange d'information plus qu'un substitut à l'action gouvernementale	78
4.1.2	Le plan d'action : minimiser les impacts écologiques de l'agriculture sans porter atteinte à la compétitivité du secteur	80
4.2	Le coeur de l'intervention : l'information, le transfert technologique, la formation et l'encadrement technique	81
4.2.1	Le Programme agroenvironnemental de soutien à la stratégie phytosanitaire	83
4.2.2	Le Réseau d'avertissement phytosanitaire	84
4.2.3	Les clubs-conseils en agroenvironnement.....	85
4.3	Les mesures économiques : une approche encore peu explorée.....	87
4.3.1	Des exemples de mesures économiques : les taxes et la création des marchés artificiels.....	87
4.3.2	Le Québec sur la voie de l'écoconditionnalité ?	90
4.4	Les mécanismes auto-régulateurs et l'expérimentation de la certification ISO 14001 en agriculture	91

CONCLUSION..... 96

La gestion des pesticides : l'émergence d'un compromis	97
Vers un État incitateur	99
Un modèle agricole industriel... non polluant.....	100

BIBLIOGRAPHIE..... 102

LISTE DES TABLEAUX

Tableau		Page
2.1	Les caractéristiques de la problématique	43
2.2	Le rôle de l'État et les types d'interventions privilégiés	51

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

AQINAC	Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière
ARLA	Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire
ASRA	Assurance-stabilisation du revenu agricole
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CFQ	Coopérative fédérée du Québec
CPEDD	Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes
CCN	Conseil canadien des normes
FQM	Fédération québécoise des municipalités
IRDA	Institut de recherche et développement en agroalimentaire
ISO	International Organization for Standardization / Organisation internationale de normalisation
L.Q.E.	Loi sur la qualité de l'environnement
MAMR	Ministère des Affaires municipales et des Régions
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MDER	Ministère au Développement économique et régional
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MEF	Ministère de l'Environnement et de la Faune
MENV	Ministère de l'Environnement

OAQ	Ordre des agronomes du Québec
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
RAP	Réseau d'avertissement phytosanitaire
UMQ	Union des municipalités du Québec
UPA	Union des producteurs agricoles
UQCN	Union québécoise pour la conservation de la nature

RÉSUMÉ

Depuis deux décennies, il se profile au Québec une remise en question des fondements du modèle de développement étatique issu du processus de modernisation des années 1960. Cette « crise » du fordisme donne lieu à une certaine réorganisation sociale et à la recherche d'un renouvellement institutionnel. Sans pour autant en être une cause directe, les problématiques environnementales et sanitaires participent à l'éclatement de ce modèle de développement. Notamment, elles invitent à questionner l'adéquation fordiste entre l'intérêt général et l'accès à la consommation et à la production de masse. C'est cette transition d'un mode de régulation à un autre que nous étudions à partir de la problématique des pesticides en milieu agricole.

L'approche de la régulation accorde une place centrale aux rapports sociaux ; elle conçoit le développement des formes institutionnelles comme la matérialisation d'un compromis entre les acteurs sociaux. Partant du discours de ceux-ci, de même que d'un examen des divers moyens d'intervention mis en oeuvre par l'État québécois, notre étude suggère l'émergence d'un nouveau compromis quant à la nature de la problématique des pesticides en milieu agricole et quant aux façons d'intervenir sur celle-ci. Aussi, il appert que ce compromis s'institutionnalise dans des modes d'intervention qui se distinguent de la législation et de la réglementation et qui favorisent plutôt l'implication et la responsabilisation des acteurs sociaux. En fait, notre examen de la législation québécoise montre que l'utilisation des pesticides en milieu agricole échappe au contrôle strict de l'État : loin d'établir des normes contraignantes en matière d'utilisation de pesticides agricoles, la législation est plutôt orientée sur des mécanismes d'éducation et d'autocontrôle. L'examen des politiques et programmes reliés au milieu agricole démontre également un souci de reconfigurer les moyens de l'action administrative autour d'une approche d'éducation et de sensibilisation, plutôt que de normes réglementaires. Ainsi, le rôle du gouvernement se réalise davantage au sein d'un « État incitateur organisant l'auto-organisation de la société » (Bütschi et Cattacin, 1993 : 150) que d'un État hiérarchique, seul moteur de changement social.

Par ailleurs, si la gestion des pesticides en milieu agricole laisse entrevoir un renouvellement des rapports entre l'État et la société civile, elle continue de s'inscrire dans un modèle agricole productiviste axé sur la croissance économique. Certes, la gestion des pesticides agricoles au Québec témoigne d'une sensibilité accrue et d'un désir de s'engager plus activement dans la protection de la santé et de l'environnement; elle compte toutefois atteindre ses objectifs par la rationalisation de l'usage des pesticides plutôt que par une redéfinition des pratiques culturelles. Aussi, il s'agit davantage de considérer les risques

associés aux pesticides dans la poursuite d'objectifs économiques que de redéfinir les activités économiques d'une façon qui intègre pleinement les fonctions environnementale et sociale de l'agriculture. S'il tend à faire une place à ces préoccupations, le système agricole demeure néanmoins très spécialisé et industrialisé.

Mots clés: Fordisme; Approche de la régulation; Pesticides en milieu agricole; Modèle agricole; Développement durable.

INTRODUCTION

Avant toute chose, ce mémoire de maîtrise constitue une réflexion sur le rôle de l'État moderne contemporain. Depuis le 20^e siècle, l'État a pris des formes différentes suivant son rôle et son rapport à la société civile et au marché. À l'État libéral, caractérisé par un interventionnisme minimal reposant sur le marché autorégulateur et sur la responsabilité individuelle face aux risques, s'est ainsi substitué un État fordiste (ou providence) à la suite de la Seconde Guerre mondiale. Ce dernier se basait sur un interventionnisme fort visant le soutien de la demande marchande par le biais de mesures de protection sociale. Or, depuis quelques décennies, l'État est de nouveau entré dans une période de changements structurels. Aussi, les recherches portant sur les voies de transformation qu'il est appelé à suivre, de même que sur la nature des institutions qui se dessinent, apparaissent non seulement légitimes, mais nécessaires (Côté, 2003). Cette réflexion sur le modèle de développement étatique québécois constitue l'horizon de questionnement de cette recherche.

Partant des risques environnementaux et sanitaires potentiellement reliés à l'utilisation des pesticides en milieu agricole, ce mémoire vise à analyser le type d'intervention mis en oeuvre par l'État québécois dans la gestion de cette problématique. Dans l'ensemble, l'objectif de cette recherche est d'identifier les caractéristiques du mode de régulation privilégié par le gouvernement du Québec depuis le début des années 1990 à travers l'exemple particulier de la gestion des pesticides en milieu agricole. Il vise donc à mettre en lumière la configuration des rapports entre l'État, la société civile et le marché dans le développement des mesures agroenvironnementales. La question à laquelle entend répondre cette recherche est donc la suivante : quel est le mode de régulation privilégié par le gouvernement du Québec dans la

gestion des risques reliés à l'utilisation des pesticides en milieu agricole et quelles en sont les conséquences sur le développement du secteur?

Le choix d'un angle d'analyse : la gestion des pesticides en milieu agricole

D'emblée, la problématique des pesticides en milieu agricole apparaît comme un angle d'étude intéressant et pertinent afin d'examiner les transformations qui touchent actuellement l'État québécois. Par définition, les pesticides sont des produits de lutte antiparasitaire. Ils constituent donc des substances chimiques ou biologiques destinées à contrôler ou détruire les organismes nuisibles ou gênants. Le terme « pesticide » embrasse ainsi une vaste gamme de substances, telles que les herbicides (qui détruisent les plantes indésirables), les insecticides (les insectes), les fongicides (les champignons microscopiques), les rodenticides (les rongeurs), notamment. Selon le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes à Ottawa (CPEDD, 2000), plus de 7 000 pesticides sont actuellement homologués au Canada. Bien qu'ils sont utilisés dans de nombreux secteurs économiques – les secteurs domestique, de l'entretien des espaces verts, industriel, forestier, de l'extermination, de l'entretien des corridors de transport et d'énergie, de la lutte contre les insectes piqueurs, etc. (Lefebvre, 2002) – l'agriculture demeure le marché premier des pesticides. Ce secteur est, de loin, le plus important utilisateur de pesticides. Il représente environ 90% des ventes de pesticides au Canada (CPEDD, 2000) et près de 80% des ventes au Québec (Lefebvre, 2002).

Bien que les effets immédiats des pesticides sur l'environnement et la santé découlant d'une exposition aiguë (c'est-à-dire sévère et de courte durée) sont bien documentés, il en va autrement des problèmes de pollution et de contamination diffuses (CPEDD, 2000). En effet, s'il est clair que le déversement de pesticides ou d'eaux contaminées aux pesticides à un endroit précis peut avoir de graves incidences locales sur les organismes y vivant et que la manipulation de ces produits présente des risques pour les utilisateurs, les effets d'une exposition chronique aux pesticides (c'est-à-dire à long terme ou répétée et à faible dose) sont beaucoup plus difficiles à mesurer. Ce type d'exposition est suspecté d'avoir des répercussions sur la santé et l'environnement apparaissant longtemps après le contact initial avec le produit. Les indices de ces impacts sont de plus en plus visibles, mais la

compréhension scientifique de ceux-ci demeure néanmoins incomplète : « l'identification de plusieurs effets à long terme est controversée à cause de l'inconsistance des recherches et des contradictions entre les études actuelles, ainsi qu'en raison des lacunes dans les données. Il est donc difficile d'avancer une preuve permettant de lier de façon concluante les pesticides à certains états de santé » (CPEDD, 2000 : 38) et de l'environnement.

Les pesticides sont ainsi soupçonnés d'être associés à une pollution diffuse de l'environnement suite à leur dispersion loin des sources d'application à cause du ruissellement, de la percolation, de la transportation par les précipitations ou par le vent. Les pesticides étant conçus de façon à être toxiques pour les organismes nuisibles, leur utilisation soulève ainsi d'importantes questions puisqu'ils peuvent avoir des répercussions sur des organismes vivants non visés. La présence de pesticides étant souvent décelée dans les cours d'eau (CPEDD, 2000 ; Giroux, 2002), la contamination des eaux de surface et souterraines constitue un risque préoccupant pouvant même remettre en question l'approvisionnement en eau potable et certains usages récréatifs associés à l'eau (Debailleul, 1998). Des recherches en toxicologie suggèrent également que la présence de résidus de pesticides dans différents produits ou milieux peut avoir des effets toxiques chez les humains. L'exposition chronique aux pesticides pourrait affecter les systèmes reproducteur, endocrinien, immunitaire et nerveux central, voire même d'induire des effets tératogènes ou cancérogènes chez les humains (CPEDD, 2000). Les experts s'inquiètent également de la vulnérabilité particulière de certains groupes sociaux, tels que les enfants, les travailleurs en contact avec les pesticides, les femmes (qui ont davantage de tissus graisseux) et les populations nordiques (via les phénomènes de bioaccumulation) (CPEDD, 2000). Globalement, les risques des pesticides pour la santé et pour l'environnement sont donc préoccupants. Aussi, comme le soutient François Ewald (1986), les risques doivent être considérés comme des éléments importants dans la définition de l'étendue et des modalités d'intervention de l'État. L'expérience des risques engage nécessairement les sociétés dans une réflexion sur les origines de ces risques, sur les responsabilités qu'ils impliquent et, par conséquent, sur la société, sur les relations entre les individus, de même que sur les institutions responsables de la gestion de ceux-ci. Devant l'apparente prolifération des risques dits « majeurs »

(Rosanvallon, 1995) ou « modernes » (Beck [1986], 2001), la réflexion sur le devenir de l'État devient donc particulièrement pertinente.

La problématique des pesticides est également indissociable du développement d'un mode de production agricole intensif et spécialisé sous l'État fordiste. En effet, depuis le milieu du 20^e siècle, le développement du secteur agricole s'est effectué selon une logique productiviste, alliant intensification de la productivité et de la compétitivité des entreprises agricoles, diminution et concentration des activités agricoles, modernisation et spécialisation de la production (Debailleul, 1998). Ce modèle de l'agriculture s'est ainsi imposé après la Seconde Guerre mondiale en réponse, notamment, aux demandes sociales pour des denrées alimentaires plus abordables. C'est ce qui fait dire à Diane Parent (2001) que si l'agriculture productiviste s'est imposée avec autant de force, c'est entre autres parce qu'elle faisait l'objet d'un consensus social. Aujourd'hui, notamment avec les nombreuses controverses environnementales et sanitaires qui s'y développent, force est de reconnaître que cette amélioration des performances économiques du secteur n'a pas été sans impact sur l'environnement et sur la confiance des consommateurs dans les aliments ; « le modèle de développement qui a été mis en place depuis les années cinquante pour répondre à la demande croissante de produits agricoles est [...] victime de son succès » (Parent, 2001 : 22). L'existence d'une préoccupation sociale émergente et d'une conscience de plus en plus marquée pour la qualité et l'innocuité des produits de consommation alimentaires, de même que pour une agriculture qui soit performante sur le plan environnemental, est ainsi manifeste. La présence potentielle de risques pour la santé et l'environnement reliés à l'utilisation des pesticides vient donc compromettre la cohérence d'ensemble du modèle fordiste et constitue, par le fait même, un lieu intéressant afin d'examiner sa transformation.

Un virage agroenvironnemental au Québec?

Dans les ministères, l'idée d'une agriculture durable est de plus en plus mise de l'avant. Par exemple, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), qui est le principal ministère à intervenir dans ce secteur, affirme réorienter sa mission de façon à inclure la conservation des ressources et la protection de l'environnement. Depuis le début des années 1990, le MAPAQ soutient avoir entrepris un « virage important »

en faveur du développement durable. Cette affirmation trouve ses fondements dans l'élaboration en 1995 d'une *Politique ministérielle de développement durable* (MAPAQ, 1995), faisant suite au Forum sur le développement durable tenu à Saint-Hyacinthe en 1994. Le Ministère s'est ainsi engagé à favoriser le développement de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement et à mettre en place des mécanismes de contrôle et des outils d'intervention afin de contribuer à la protection de la santé publique et à l'amélioration de la santé animale. La mission qu'il se donne est d'« influencer et soutenir la croissance de l'industrie bioalimentaire québécoise dans une perspective de développement durable » (MAPAQ, 2001 : 11). Si pendant longtemps l'objectif visé du MAPAQ a été la seule amélioration des performances économiques du secteur, la reconnaissance de l'existence d'un déséquilibre entre les aspects économiques du développement agroalimentaire (soit, la compétitivité du secteur) et ses aspects environnementaux (la conservation des ressources et la production d'aliments sains et nutritifs) et sociaux (la cohabitation harmonieuse des populations en milieu rural) fait désormais partie de son discours (MAPAQ, 1995).

Pourtant même si cette idée d'une agriculture durable semble de plus en plus s'imposer, elle demeure imprécise. En effet, les ministères et institutions concernés se contentent bien souvent de poser la norme du développement durable sans pour autant définir le contenu de ce concept, laissant ainsi une marge d'interprétation importante aux politiciens et administrateurs. Bien que, d'une façon générale, le développement durable soit défini comme un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs (Commission Brundtand), il existe plusieurs façons de l'interpréter. Par exemple, comme le maintiennent Corinne Gendron et Nicolas Tremblay (1998), une interprétation restrictive du développement durable en réduit la portée à la prise en compte du respect de l'environnement dans la poursuite du développement économique (une interprétation qui, dans les faits, se transforme souvent en son contraire, soit la préservation de l'environnement dans les limites imposées par la rentabilité des investissements). Une interprétation plus large du développement durable va au delà de cette seule harmonisation entre l'économie et l'environnement. Selon cette dernière, l'objectif premier du développement durable demeure le développement des personnes et des collectivités. Il couvre ainsi une multitude de dimensions sociales, telles que le

développement des processus et des institutions démocratiques, de la justice sociale, l'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées, entre autres. Il invite à questionner les finalités du développement économique et à orienter celui-ci de façon à permettre le développement de l'espèce humaine (ce qui ne doit pas être confondu avec la croissance économique). Ainsi, compte tenu de l'absence d'une position et d'une définition claires sur le développement durable, il est pour l'instant difficile de dire à quoi cela réfère exactement.

Nouveaux modes de régulation et modèle de développement étatique : des interprétations polarisées

L'État fait actuellement l'objet de débats et de transformations, ce qui se manifeste par une quête de nouveaux mécanismes d'intervention. D'une façon générale, la littérature qui porte sur cette question témoigne d'une transformation de la relation qu'entretient l'État avec la société civile et le marché. Dans l'ensemble, elle met en évidence l'existence d'une rupture avec les modes d'intervention étatique propres à l'État fordiste, notamment la législation et la réglementation, et l'introduction de nouveaux modes de régulation qui reposent, non plus uniquement sur l'intervention de l'État, mais sur la volonté et l'implication d'acteurs non-gouvernementaux. Malgré leur grande diversité (tables de concertation, initiatives volontaires, ententes négociées et autres), ces nouveaux instruments visent tous à compléter, à transformer, voire à supplanter les instruments juridiques classiques fondés sur la réglementation et la législation. Ils font appel à l'implication active des acteurs socio-économiques non-gouvernementaux dans la recherche de solutions et supposent l'existence d'une forme de coopération conflictuelle entre ceux-ci. Plutôt que de relever de mesures gouvernementales coercitives, ils se caractérisent par un recours à l'information et à la communication (Bari, 1993).

Si tous s'entendent pour dire que ces nouveaux modes de régulation suggèrent, à leur façon, le renouvellement des formes d'interaction institutionnalisées entre l'État et les autres acteurs sociaux, les interprétations de ces changements, quant à leur légitimité et leur efficacité, demeurent fortement polarisées. Comme nous le verrons à l'instant, certains y voient une forme de camouflage à l'adoption de politiques purement néo-libérales et une façon de

soustraire la production des normes à la délibération démocratique en faveur des pouvoirs discrétionnaires de l'exécutif et autres organismes non-élus. D'autres y voient l'opportunité d'un renouvellement de la gouvernance en un espace dialogique constructif investi par l'ensemble des acteurs sociaux, voire même de l'émergence d'un nouveau modèle de développement étatique.

La gouvernance : la face cachée du néo-libéralisme?

Certains considèrent que l'utilisation croissante des instruments non-réglementaires témoigne de la dérégulation, de la privatisation et de la subordination de la sphère politique aux exigences de la croissance économique plutôt que d'une véritable intention de développer des instruments de régulation environnementale effectifs. Jacques B. Gélinas (2003) soutient ainsi que le système politique actuel est marqué par la « soumission inavouée du politique à l'économique » (Gélinas, 2003 : 132). Cet auteur décèle de fortes inspirations néo-libérales dans les politiques adoptées par le gouvernement du Québec au cours de la dernière décennie. Il soutient que les positions gouvernementales en faveur du libre-échange et de l'ouverture aux investissements transnationaux ont ainsi restructuré l'économie et ses rapports avec le politique et le social de façon à soumettre l'ensemble des secteurs d'activités aux impératifs de la compétitivité. Les domaines de l'agroalimentaire et de l'environnement font ainsi partie des principales « plaies » du néo-libéralisme identifiées par l'auteur, où l'adhésion à la logique marchande s'exprime à travers l'abstention des ministères à réglementer les pratiques néfastes de l'agriculture industrielle et autres problèmes écologiques. Certes, Gélinas reconnaît qu'il émerge actuellement une économie sociale, solidaire et durable, basée sur la démocratie locale et sur la participation des personnes et des collectivités au développement économique de leur région, mais ce mouvement demeure porté par les acteurs locaux plutôt que par les élites politiques et se développe en marge du système politique. De ce point de vue, l'utilisation croissante de modes de régulation non-réglementaires s'explique davantage par la diminution des crédits budgétaires alloués au secteur de l'environnement et par sa déréglementation, plutôt que par un véritable effort visant à intégrer de nouveaux modes de régulation dans les politiques gouvernementales. En ce sens, les discours sur le partenariat et la concertation, véritables mots clés des gouvernements, ne constituent qu'un exercice de

légitimation des décisions politiques, voire un camouflage à l'adoption de politiques purement néo-libérales.

Dans leur analyse des réformes entreprises par le ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF)¹ depuis 1996, François Dépelteau et Paule Halley (2001) soutiennent aussi que celles-ci s'inspirent clairement d'un modèle de développement néo-libéral. Certes, ils conviennent de l'existence d'une métamorphose du régime de régulation marquée par le délaissement de l'approche réglementaire à la faveur d'une intervention étatique basée sur le partenariat et la concertation, mais ils soutiennent que ce nouveau mode de régulation est épaulé par une logique marchande qui assujettit la protection de l'environnement et la gestion raisonnée des ressources communes aux diktats de l'économie. Ils mettent ainsi en lumière les dessous du partenariat privilégié au ministère qui, s'il devait permettre d'associer des acteurs variés à la gestion intégrée de l'environnement, dans les faits contribue « à l'affaiblissement des principes de la démocratie libérale que sont la primauté du droit et la souveraineté parlementaire » (Dépelteau et Halley, 2001 : 109). Selon eux, plutôt que d'amener à la définition collective d'un monde commun, le partenariat tel que mis en place au ministère invite au lobbying et conduit à la recherche de solutions individualisées (mesures d'observation volontaire, négociation d'ententes privées et particulières avec les entreprises, etc.). Dès lors, la production des normes environnementales est fonction du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif et ne fait plus l'objet d'une délibération démocratique. S'ils refusent de rejeter d'emblée le partenariat comme mode de régulation étatique, ils critiquent sévèrement les modalités actuelles de son implantation au ministère.

Bien que capitale à la mise en oeuvre d'une véritable gouvernance environnementale, la question de la définition des rôles du gouvernement, du public, de l'industrie et des autres acteurs sociaux dans la négociation, l'administration et l'évaluation des nouveaux modes de régulation ne semble pas encore avoir de réponse claire, pratique et effective. Selon Debora VanNijnatten (1999a, 1999b), de même que Paul Muldoon et Ramani Nadarajah (1999), pour que les nouveaux modes de régulation soient crédibles et légitimes, ils doivent

¹ Il s'agit aujourd'hui du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP).

nécessairement favoriser la participation publique et prévoir l'inclusion des groupes d'intérêts publics dans l'élaboration et la mise en oeuvre des projets. À ce jour, ces auteurs soutiennent que les nouveaux modes de régulation ont accordé une place insuffisante à la participation du public et ont parfois même contribué à réduire les opportunités de cette participation dans les processus décisionnels. L'absence de la participation publique dans les nouveaux modes de régulation apparaît ainsi comme un recul dans l'établissement d'un processus décisionnel transparent puisqu'il manque à ceux-ci l'imputabilité d'une approche réglementaire.

La gouvernance : l'extension de la politique à de nouveaux acteurs?

Le fait que les problématiques environnementales et sanitaires liées au développement technico-économique touchent une pluralité d'enjeux et d'acteurs sociaux, qu'elles sont caractérisées par un degré plus ou moins élevé d'incertitude scientifique et que, au bout du compte, c'est l'ensemble des citoyens qui ont à en subir les effets constitue, pour plusieurs auteurs, une opportunité indéniable d'enrichissement de la démocratie. Pour Bruno Latour (1999), de même que pour Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe (2001), ces problématiques invitent à transformer les institutions politiques d'une façon qui soit plus inclusive de l'ensemble des acteurs sociaux et qui permette l'apprentissage collectif des mondes possibles. Elles mettent donc en évidence la nécessité d'infléchir les modes de régulation vers des pratiques qui soient plus participatives.

Parce qu'ils confrontent les sociétés avec les effets pervers de leurs modes de production et de consommation et parce qu'ils mettent en lumière la faiblesse des pouvoirs parlementaires face à l'accélération de la mutation technique et l'ampleur des transformations sociales qu'elle entraîne, Ulrich Beck ([1986], 2001) soutient que les risques technico-économiques peuvent amener une redéfinition des frontières de la politique caractérisée par la multiplication des lieux de politique et par l'extension de la politique à d'autres acteurs, tels que les médias, les mouvements sociaux et les tribunaux. Les risques mettent donc en évidence l'importance d'élargir le dialogue public sur les finalités et la légitimité des projets de développement économique et sur les possibilités dont sont porteuses les techno-sciences. Selon Beck, cette démocratisation des décisions politiques s'opère en marge du système politique et, à terme, aboutira à la disparition des frontières de la politique et du centre politique.

Cette idée d'une démocratie dialogique, fondée sur la collaboration entre une pluralité d'acteurs sociaux, est extrêmement pertinente dans le contexte particulier du Québec compte tenu de l'existence d'une littérature faisant état de scénarios alternatifs à l'État providence et néanmoins distincts de l'approche marchande, voire même de l'émergence d'un nouveau modèle de développement. Comme le suggèrent Benoît Lévesque (1997) et Alain Noël (1996), il appert d'abord que le néo-libéralisme n'est pas la seule alternative au modèle de développement social-démocrate. D'autres voies de transformations de l'État sont possibles, lesquelles passent par une revalorisation du débat social et par une réflexion sur les finalités du développement économique. Ainsi, à côté de la critique néo-libérale de l'État fordiste se développe une critique progressiste, basée sur des valeurs et des principes différents et privilégiant le développement de la démocratie plutôt que la régulation par le marché. Cette critique ne se limite donc pas à la défense des acquis politiques et institutionnels de l'État fordiste, elle insiste fortement sur le renouvellement des façons de faire de la politique, « sur les processus démocratiques par lesquels les ressources sont distribuées et utilisées » (Noël, 1996 : 24). Aussi, la réforme de l'État fordiste qu'elle propose passe par une reconfiguration des rapports entre l'État, la société civile et le marché basée sur l'approfondissement et l'institutionnalisation progressive de la concertation et de la participation de tous les acteurs à la formulation et à la mise en œuvre des stratégies de développement socio-économique (Côté, 2003).

Benoît Lévesque, Gilles Bourque et Yves Vaillancourt (1999) concluent ainsi dans l'émergence d'un nouveau modèle de développement, à la fois différent du modèle hiérarchique de l'État fordiste et du modèle marchand, dans lequel le rôle de l'État est davantage celui d'un partenaire invité à valoriser la société civile et la démocratie. En ce sens, le retrait de l'État prend davantage la forme d'un nouveau partage des responsabilités entre les différents acteurs économiques (patronat et syndicats, notamment) que d'une soumission à la solution marchande pure. L'État y abandonne son rôle d'acteur extérieur et opte pour une régulation axée sur la reconnaissance de la diversité des acteurs engagés dans le développement économique et sur la facilitation de leur action collective à travers la concertation sectorielle, les réseaux d'entreprises et les contrats sociaux en entreprises. Ces

derniers suggèrent toutefois qu'il ne s'agit pour l'instant que d'un modèle en émergence, ne s'appuyant donc pas sur une vision gouvernementale globale et claire et dont le développement n'est sans doute pas uniforme à l'ensemble des composantes étatiques.

Ce projet de recherche s'inscrit donc au cœur des préoccupations sociales et des débats théoriques qui ont cours actuellement autant sur le modèle de développement québécois que sur la régulation des risques environnementaux et sanitaires. À travers le prisme de la problématique des pesticides en milieu agricole, ce mémoire entend examiner les réflexions et les changements qui touchent actuellement le modèle de développement étatique québécois. En quelque sorte, la problématique des pesticides sert donc de trame de fond afin d'examiner le rôle joué par l'acteur étatique. De fait, il vise à situer l'interventionnisme étatique québécois sur cette problématique en rapport aux différents courants de réforme identifiés dans la littérature (le néo-libéralisme et la nouvelle gouvernance). De même, au moyen de la description des diverses interventions étatiques, il entend examiner de quelle façon ces actions tendent à concilier les préoccupations environnementales et sanitaires avec le développement économique et analyser les changements sous-jacents dans le rapport à l'environnement.

CHAPITRE 1

PROBLÉMATIQUES AGROENVIRONNEMENTALES ET CRISE DU FORDISME : LA DÉFINITION D'UN OBJET DE RECHERCHE

Malgré la réalisation de progrès indéniables depuis les quarante dernières années au niveau des droits économiques et sociaux des citoyens, qui s'explique en grande partie par la présence plus importante de l'État dans les affaires publiques, il se profile au Québec une remise en question des fondements du modèle de développement québécois issu du processus de modernisation des années 1960. L'existence de cette « crise » – qui n'est en rien unique au Québec – et les perspectives d'un renouvellement ou d'une transformation de l'interventionnisme étatique justifient amplement la réflexion sur cette question. Ce premier chapitre vise à préciser les différents paramètres de cette étude, c'est-à-dire ses principaux objectifs, ses hypothèses de recherche et sa méthodologie, de même qu'à se doter d'outils analytiques adéquats pour comprendre les changements qui ont actuellement cours dans la configuration des modes d'intervention de l'État. De façon plus spécifique, ce chapitre entend non seulement mettre en lumière les caractéristiques du fordisme et les raisons de sa remise en question, mais aussi démontrer que les problématiques agroenvironnementales ne sont pas étrangères à ce modèle de développement. Nous expliquerons également pour quelles raisons l'approche de la régulation est un cadre d'analyse intéressant afin d'étudier les limites du fordisme et, surtout, son éventuel remplacement par un autre modèle de développement.

1.1 Le fordisme et la crise d'un modèle de développement

Jusqu'aux années 1980, il existait au Québec un consensus plutôt large quant au modèle de développement étatique² à privilégier. Ce modèle, hérité de la Révolution tranquille, se base sur un interventionnisme fort et centralisé visant, entre autres, l'atténuation des imperfections du marché, le financement des services publics et la protection de l'identité nationale. L'ensemble des interventions de l'État se fait selon un rapport hiérarchique et bureaucratique (Lévesque, Bourque et Vaillancourt, 1999), en ce sens que l'État se perçoit comme l'unique moteur du changement social. Or, du fait qu'il élève la production économique au rang de finalité sociale, qu'il accorde une place dominante au développement scientifique et technique et qu'il néglige la participation des personnes et des collectivités dans la gestion de leurs propres situations (Lévesque, 1997), ce modèle de développement apparaît de plus en plus lié à la production de certains effets pervers.

1.1.1 Les principales caractéristiques du fordisme

Partant du constat des dysfonctionnements structurels du capitalisme, conflits sociaux et crises économiques notamment, le développement de l'État fordiste après la Deuxième Guerre mondiale se base sur l'idée qu'il est de la responsabilité de l'État d'assurer la stabilité du système économique, de garantir un certain degré de sécurité socio-économique aux individus et de remédier aux risques de la croissance économique. Par opposition à l'État libéral, basé sur une logique de responsabilité où tous les risques sont perçus comme le résultat de fautes ou d'imprévoyances individuelles, l'État fordiste reconnaît la nature structurelle des risques. Ceux-ci sont donc moins perçus comme le résultat des bonnes ou mauvaises actions de chacun que comme des erreurs d'organisation sociale. À travers la mise en place de programmes de sécurité sociale larges afin de prévenir les maladies, les crimes, les accidents, la misère et autres, l'État postule que tous les risques peuvent être objectivement circonscrits, mesurés et contrôlés par une expertise adéquate. Il s'appuie ainsi sur un modèle standard, positiviste et technocratique d'évaluation des risques. Il est imprégné d'une utopie scientifique et technique, « celle que la société aurait la possibilité d'une maîtrise d'elle-même » (Ewald, 1996 : 384). Il « suppose la science, la maîtrise technique,

² Le modèle de développement est défini comme « une configuration relativement complexe qui s'impose après coup comme susceptible de mettre en relative cohérence le développement économique et le développement social pour une longue durée » (Lévesque, 2000 : viii).

l'idée d'une connaissance possible et d'une mesure objective des risques » (Ewald, 1996: 393). Analysant la façon dont les sociétés occidentales pensent les risques et les accidents depuis les deux derniers siècles et quelles en sont les implications au niveau des politiques économiques et sociales, François Ewald (1986, 1996) soutient ainsi que l'État fordiste « est lié à cette utopie d'une science capable de toujours mieux maîtriser les risques » (Ewald, 1996 : 393). Plus de science, plus de technique, plus d'expertise sont ainsi nécessaires afin de parvenir à un contrôle des risques toujours plus achevé.

L'État entend suppléer aux risques, qui sont alors principalement de nature économique, au moyen de mesures redistributives. Comme le soulignent Jacques Beauchemin, Gilles Bourque et Jules Duchastel, « Dans la foulée des travaux de Keynes [s'impose] progressivement l'idée d'un soutien de la demande effective par le biais de mesures sociales destinées à compenser la paupérisation de l'essoufflement de la demande découlant du libre déploiement des lois du marché » (Beauchemin, Bourque et Duchastel, 1995 : 20). Alors que le libéralisme se veut très critique de toute intervention de l'État dépassant la stricte protection de la propriété privée et de l'intégrité physique, le fordisme légitime l'interventionnisme étatique afin de suppléer aux imperfections du marché et même de le stimuler au moyen d'un soutien de la demande effective. Fondées sur un encouragement de la production et de la consommation, les politiques industrielles incitatives et les mesures de redistribution deviennent le centre des politiques économiques de l'État.

À travers son soutien financier aux entreprises et ses politiques sociales redistributives, l'État s'assure d'un niveau d'emploi et de richesse collective suffisamment élevé afin de permettre la production et la consommation de masse. La mise en place d'une justice distributive (c'est-à-dire accorder à tous les mêmes services et leurs permettre de les utiliser en fonction de leurs besoins) touchant aux domaines de la santé, de l'éducation, de l'aide sociale, de la vieillesse, des familles, du chômage et autres, sert ainsi à alimenter la demande marchande de biens et de services et à permettre le roulement successif du système de production. Ce faisant, l'État réalise un « arrimage heureux » (Lévesque, 1997), un « cercle vertueux » (Jessop, 2002) entre le développement économique et le développement social. Dans cette perspective, la croissance économique constitue « un objectif conforme à l'intérêt général puisque ses

retombées ont des incidences positives pour tous les citoyens sans exception » (Lévesque, 1997 : 94). Le plein emploi, l'augmentation des salaires et des services sociaux sont alors corollaires de la croissance économique. En quelque sorte, assurer celle-ci revient à promouvoir l'intérêt général et vice-versa.

1.1.2 Les sources de remise en question du fordisme

Depuis les deux dernières décennies, il se profile dans l'ensemble des pays occidentaux une remise en question des fondements du fordisme. La « crise » de ce modèle de développement s'explique, en partie, par des déséquilibres croissants entre les dépenses et revenus étatiques. En ce sens, pour que les mesures redistributives de l'État représentent une source de demande domestique en produits et services, celles-ci nécessitent que l'argent circule à l'intérieur d'une économie nationale relativement fermée. Dès lors, la mondialisation et l'ouverture des frontières contribuent à la perte de la cohérence d'ensemble du modèle fordiste et sa gestion étatique de l'économie nationale. Du développement d'une compétitivité à l'échelle internationale résulte que les mesures sociales – l'augmentation progressive des salaires, par exemple – ne sont plus perçues comme des facteurs de consommation des produits nationaux, mais comme des augmentations aux coûts de production. L'argent investi par l'État dans le développement de mesures sociales n'est plus nécessairement dépensé au pays ; il devient un coût de production, plus qu'une source de demande intérieure. Comme le souligne Benoît Lévesque, « Dans une économie de plus en plus mondialisée et ouverte, la redistribution constitue non plus un débouché au plan national mais des coûts qui rendent nos produits moins compétitifs » (Lévesque, 1997 : 94).

Néanmoins, cette crise du fordisme est bien davantage qu'une crise de financement. Selon Ulrich Beck ([1986], 2001), les sociétés occidentales contemporaines sont entrées dans une nouvelle période historique, caractérisée par leur constante mise en présence avec les revers de la modernité. Même s'il utilise le qualificatif de « sociétés du risque » pour les désigner, cela ne signifie évidemment pas que le risque soit un phénomène nouveau (les être humains ayant toujours vécu dans des univers de risques) ou que les sociétés contemporaines soient plus risquées que les autres. Plutôt, ce qu'il juge spécifique à la période actuelle, c'est que les progrès engendrés par le développement économique et technologique sont de plus en plus

entachés par la découverte de leurs impacts négatifs majeurs sur les écosystèmes et sur la santé humaine et animale. Plus que jamais, les être humains sont confrontés avec les contradictions des modes de production industrielle. Ainsi, il semble que de nouvelles formes d'insécurité sociale apparaissent, désignées de « risques majeurs » (Rosanvallon, 1995), de « risques modernes » (Beck, [1986], 2001) ou de « controverses socio-techniques » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001).

Sous la forme de l'État fordiste, le développement économique et technologique constitue un leitmotiv et échappe à l'exigence d'une réflexion plus approfondie sur ses fins. Il impose plutôt sa propre logique à l'agenda politique au détriment des questions sur les finalités de la vie sociale et du débat public (Habermas, 1968). Le politique apparaît alors comme une sphère essentiellement réceptive aux exigences du développement économique. Or, dans la société du risque, à mesure que s'accroît le développement économique et technologique, celui-ci perd son innocence et dévoile les contradictions d'une société axée sur les seuls objectifs de la croissance. Comme le soutient Beck,

Il ne s'agit donc plus ou plus uniquement de rentabiliser la nature, de libérer l'[être humain] des contraintes traditionnelles, mais aussi et avant tout de résoudre des problèmes induits par le développement technico-économique lui-même. Le processus de modernisation devient '*réflexif*', il est à lui-même objet de réflexion et problème (Beck [1986], 2001 : 36).

Les risques mettent donc en évidence l'importance de revaloriser le politique comme lieu de médiation entre les valeurs (culturelles, traditionnelles) et les possibilités dont sont porteuses les sciences et techniques et de rétablir le dialogue public sur les finalités et la légitimité des projets de développement économique. Du fait de la reconnaissance que le développement technico-économique n'apporte pas que des retombées positives, il émerge ainsi de nouvelles revendications pour un mode de vie moins consumériste et plus respectueux de l'environnement (Gendron, 2001).

Les effets pervers de la production et de la consommation de masse, qui menacent la qualité de vie et de l'environnement de façon possiblement irréversible, génèrent ainsi des réflexions quant aux usages sociaux de la science et aux modalités de l'action politique sur ceux-ci. Comme le soulignent Cyril Lemieux et Yannick Barthe, la définition fordiste du risque en

tant qu'aléa pouvant être anticipé « avait pour corollaire la désignation des acteurs légitimement appelés à traiter ce type de problèmes au nom de leurs compétences techniques. Elle s'accompagnait également d'un 'discours sur la maîtrise' » (Lemieux et Barthe, 1998 : 9). Or, dans la mesure où ces experts sont maintenant amenés à reconnaître l'insuffisance de leurs connaissances pour donner une image objective et exhaustive de la complexité des phénomènes, l'idée de leur en confier l'ensemble de la gestion perd sa légitimité. Le modèle technocratique de la gestion des risques est ainsi remis en cause vu l'incertitude qui entoure ces risques et vu que l'ensemble des citoyens auront à vivre avec leurs conséquences. Au fur et à mesure que l'incertitude entourant ces risques devient plus visible, la nécessité de décloisonner la gestion du risque est rendue manifeste.

Du fait de la vulnérabilité inattendue des être humains qu'elles mettent à jour, les controverses socio-techniques participent donc à la remise en question de l'orientation du développement technico-économique. Elles mettent en évidence le fait que tous les risques ne peuvent être prévus, ni réparés. Il existe des dommages qui sont imprévisibles, irréparables et irréversibles, ce qui prend à court la logique de la prévention de l'État fordiste et amène à prendre conscience de la relativité du savoir scientifique. Les controverses socio-techniques se caractérisent par leur imprévisibilité, leur intangibilité et leur invisibilité et par le fait qu'elles sont entièrement marquées d'incertitude. En fait, il semble bien qu'elles parviennent à déjouer toutes les tentatives visant à en saisir la réalité. Les instruments scientifiques et techniques dont disposent les sociétés afin d'appréhender les risques (les calculs de probabilités, notamment) s'avèrent inefficaces à évaluer l'éventualité, l'ampleur et les possibilités de maîtriser les risques modernes. En ce sens, les experts sont amenés à reconnaître l'insuffisance de leurs connaissances pour donner une image objective et exhaustive de la complexité des phénomènes et pour circonscrire l'ensemble des risques relatifs aux nouvelles technologies.

1.2 L'agriculture du fordisme

Nous avons choisi d'examiner le renouvellement des fonctions de l'acteur étatique au niveau de la régulation à partir d'une problématique environnementale et sanitaire particulière, soit celle des pesticides en milieu agricole. En effet, l'utilisation de ces produits en agriculture

soulève plusieurs préoccupations, ce qui amène à questionner les politiques et les institutions qui structurent le système agricole. Dès lors, la problématique des pesticides en milieu agricole constitue un exemple de la remise en cause de l'État fordiste et apparaît comme un lieu intéressant pour examiner la transformation des modes de régulation étatique.

Néanmoins, partir d'une analyse des politiques agroenvironnementales en vue d'examiner les transformations du fordisme implique de faire le postulat que le schéma général des principes du fordisme et de son entrée en crise sont applicables au secteur agricole. Certes, à l'instar de Gilles Allaire (1995a), il faut reconnaître que l'agriculture comporte une dynamique sociale propre et qu'elle n'est pas la simple projection, au niveau sectoriel, du fordisme. À titre d'exemple, l'organisation taylorienne du travail de la plupart des secteurs industriels ne caractérise pas autant l'agriculture où se retrouvent davantage de travailleurs indépendants et d'exploitations agricoles familiales. Néanmoins, il est indéniable que la logique sectorielle de l'agriculture qui se développe à partir des années 1960 s'insère dans le mouvement global du fordisme. L'agriculture n'est donc « ni totalement dérivée, ni totalement autonome du mode de développement global » (Lacroix et Mollard, 1995 : 261). Comme le souligne Allaire, « L'économie agricole et agro-alimentaire est placée dans une conjoncture générale et les questions qu'y pose la transformation du système productif ne sont pas totalement différentes de celles que pose, d'une façon générale, la crise qui s'éternise des économies contemporaines » (Allaire, 1995b : 381). Comme il le suggère, plutôt que d'une « agriculture fordiste », il est plus approprié de parler d'une « agriculture du fordisme ».

Comme dans l'ensemble des secteurs de l'économie, l'agriculture a bénéficié de l'accroissement de l'intervention de l'État. La synergie caractéristique du fordisme entre croissance de la production et croissance des investissements s'y retrouve donc également. Le secteur agricole a profité des aides publiques visant à soutenir le revenu des ménages agricoles et leurs permettre une meilleure stabilité face aux risques découlant des aléas climatiques et des variations des marchés. De 1945 à 1984, la part du budget de l'État consacrée à l'agriculture est ainsi passée de 2.5% à 8.5% et ce, de façon similaire dans tous les pays dont le modèle de développement était comparable à celui du Québec (Allaire, 1995a, 1995b).

Dans son évaluation de l'évolution du secteur agricole québécois au cours des dernières décennies, Guy Debailleul (1998) soutient que l'agriculture a profondément changé de nature au cours de cette période et que ce mouvement de « modernisation » a été largement soutenu et encouragé au moyen des interventions de l'État; « il est peu d'industries qui aient vu leur physionomie se modifier aussi radicalement en aussi peu de temps que celui de l'agriculture. Trois mots permettent de caractériser cette mutation : concentration, spécialisation, intensification » (Debailleul, 1998 : 50). La concentration réfère à l'agrandissement de la taille des productions agricoles conjointement à la diminution de leur nombre, la spécialisation à l'affectation d'une exploitation agricole à seulement une ou deux productions, alors que l'intensification désigne l'augmentation des rendements agricoles par le recours à des intrants produits à l'extérieur de la ferme. Or, Debailleul soutient que les politiques agricoles du gouvernement ont eu une influence décisive sur cette orientation du secteur. Par exemple, les programmes de subvention aux exploitations agricoles et de soutien des prix de certaines denrées alimentaires ont créé un climat de confiance permettant les investissements nécessaires à cette modernisation. Il y a donc une corrélation entre l'augmentation des rendements agricoles, le développement de certaines productions agricoles et les divers programmes d'assurance-récolte et d'assurance stabilisation des revenus agricoles. Avec pour objectif d'ajuster les ressources des producteurs agricoles aux contraintes économiques, les politiques économiques de l'État ont constitué à la fois un objectif économique et un optimum social souhaitable.

Ce point de vue est également partagé par Denis Boutin (2004) qui démontre que les politiques agricoles ont aidé au développement de l'agriculture moderne, lequel s'est toutefois réalisé au prix d'une dégradation croissante de l'environnement. L'État fordiste a accordé plus d'importance à la dimension économique dans ses interventions qu'aux dimensions environnementales et sociales, ce qui explique le déséquilibre actuel entre les objectifs de rentabilité économique, de préservation de l'intégrité environnementale et d'équité sociale. Boutin démontre, par exemple, que les aides versées dans le cadre du programme d'Assurance-stabilisation du revenu agricole (ASRA) sont fonction des niveaux de production et qu'ils favorisent certains types de production agricole. Dès lors, celles-ci

encouragent la surproduction et favorise du coup la spécialisation. De même, il soutient que les programmes d'assurance-récolte, sans pour autant favoriser la surproduction, sont inadaptés à certains modes de production, notamment l'agriculture biologique puisqu'ils rendent les aides financières conditionnelles, par exemple, à l'utilisation d'intrants de façon à diminuer les risques de pertes des récoltes provenant des ennemis des cultures.

Finalement, l'intervention du gouvernement a également influencé les types de production agricole. À titre d'exemple, la culture du maïs au Québec a connu une forte croissance depuis la fin des années 1970. Selon Jean Painchaud, cette progression résulte d'une politique d'encouragement à la production céréalière par le gouvernement québécois. « En raison de son rendement élevé, de ses hautes qualités nutritives pour l'alimentation animale³ et de l'importance des retombées économiques régionales que sa culture génère, le maïs était la première céréale visée par cette politique » (Painchaud, 1999 : 44). Or, bien que les cultures de maïs constituent l'un des moteurs économiques du secteur agroalimentaire québécois, celles-ci requièrent d'importantes quantités de pesticides et d'engrais. En fait, elles reçoivent environ la moitié des pesticides agricoles utilisés au Québec et ce, même si elles ne représentent que 17% des terres cultivées. De plus, les pratiques culturales associées au maïs rendent les sols vulnérables à l'érosion, augmentant ainsi les possibilités que les engrais et pesticides rejoignent les eaux de surface et les eaux souterraines.

1.3 Les objectifs spécifiques de la recherche

Avant d'identifier les objectifs spécifiques de la recherche, synthétisons d'abord la problématique qui vient d'être exposée : il semble que la cohérence d'ensemble des formes de la régulation fordiste soit actuellement remise en question, ce qui donne lieu à une certaine réorganisation sociale et à la recherche d'un renouvellement institutionnel. Sans pour autant être une cause directe à la crise du fordisme, les problématiques environnementales et sanitaires (comme celle des pesticides en milieu agricole) participent à l'éclatement de ce modèle de développement. Notamment, elles invitent à questionner l'adéquation fordiste entre l'intérêt général et l'accès à la consommation et à la production de masse. C'est cette transition, cette mouvance d'un mode de régulation à un autre que nous voulons étudier à

³ Environ 98% du maïs produit au Québec est utilisé pour l'alimentation animale (Painchaud, 1999).

partir de la problématique des pesticides. En effet, dans ce contexte de transformation du modèle de développement étatique et compte tenu de l'enjeu social constitué par les risques environnementaux et sanitaires, nous croyons qu'une analyse en profondeur des solutions préconisées par le gouvernement s'impose. L'objectif général de ce mémoire est donc de décrire et d'analyser les caractéristiques du mode de régulation privilégié par le gouvernement du Québec dans la recherche de solutions à la problématique des pesticides en milieu agricole. Ce faisant, ce mémoire poursuit trois objectifs spécifiques principaux :

Objectif 1 : Comprendre la construction sociale de la problématique des pesticides dans le secteur agricole, notamment quant à ses enjeux et aux types d'intervention privilégiés par les différents acteurs sociaux.

Objectif 2 : Répertorier, décrire et analyser les différentes interventions du gouvernement du Québec (appui financier, appui professionnel, encadrement réglementaire, etc.) dans la gestion des pesticides en milieu agricole.

Objectif 3 : Analyser les transformations qui touchent aux modes de régulation propres à l'État fordiste, de même que le développement de nouveaux mécanismes de régulation.

1.4 L'approche de la régulation : un cadre d'analyse

L'approche de la régulation offre un cadre d'analyse approprié afin d'interpréter les changements qui ont actuellement cours dans la configuration des modes d'intervention de l'État puisque la transformation des formes institutionnelles est inscrite au cœur même de cette approche. En effet, l'approche de la régulation propose un cadre explicatif à l'entrée en crise et à la déconstruction d'un modèle de développement étatique existant, de même qu'à son éventuelle substitution par un nouveau modèle de développement. À ce jour, cette approche est toutefois demeurée extrêmement discrète sur les questions environnementales (Lacroix et Mollard, 1993). Plutôt, celle-ci a abondamment été utilisée pour analyser le mode de régulation fordiste, faisant ainsi une place centrale au rapport salarial, au point d'en venir à « prendre un *résultat*, certes important mais particulier, pour la *problématique générale* » (Boyer, 1986 : 36). En plus d'en expliquer les concepts clés, il apparaît donc nécessaire

d'exposer les apports théoriques récents de certains chercheurs visant à ouvrir cette approche aux nouvelles questions sociales, environnementales notamment.

1.4.1 Les principaux éléments conceptuels de l'approche de la régulation

L'approche de la régulation est née des travaux de Michel Aglietta ([1976], 1997), Robert Boyer et Jacques Mistral (1978), de même que Alain Lipietz (1979), en réaction notamment aux théories économiques néo-classiques qui postulent le caractère autorégulateur des économies de marché et qui expliquent les comportements économiques essentiellement sur la base d'une optimisation des profits et des intérêts individuels (individualisme méthodologique). L'action collective est alors définie comme le seul résultat de l'agrégation d'individus à nature atomisée et indépendants les uns des autres. Ceci conduit à expliquer les déséquilibres et les crises d'un système économique sur la base des blocages au fonctionnement normal du marché du fait de l'intervention publique et de la réglementation, par exemple. L'approche de la régulation s'insère plutôt dans un renouvellement de la sociologie économique qui aspire à fournir des explications alternatives à la science économique et à rendre davantage compte de l'économie comme totalité sociale (Lévesque, Bourque et Forgues, 2001). Le dépérissement d'un ordre institutionnel et son remplacement par un autre sont partie intégrante de l'analyse économique et constituent « le point de départ des théories de la régulation » (Boyer, 1986 : 8).

À la base, l'approche de la régulation met ainsi en évidence le fait que les institutions, les normes, les valeurs et les croyances influencent les comportements économiques. En ce sens, les acteurs sociaux interagissent à partir des institutions en place, des règles du jeu et des conventions établies. Il s'agit donc d'une approche qui tient compte des déterminants sociaux dans l'architecture et l'organisation du système économique et qui vise à remettre les rapports sociaux au centre des analyses. Dans cette perspective, les formes institutionnelles et leurs transformations sont déterminantes des activités économiques.

Néanmoins, à l'opposé d'une approche strictement structuraliste qui part d'une conception holistique du lien social et qui postule que les individus sont entièrement déterminés par les normes et les valeurs sociales dominantes qu'ils ont intériorisées, l'approche de la régulation

soutient que les acteurs sociaux ont la capacité de modifier l'organisation économique. Ainsi, des changements dans la forme des rapports sociaux sont susceptibles d'induire des transformations majeures au niveau institutionnel. Certes, l'approche de la régulation situe les individus dans des contextes sociaux, mais elle leurs reconnaît une autonomie et un pouvoir de transformation. « En marge des analyses néoclassiques et structuralistes, la Théorie de la régulation rejette donc tout autant l'idée que la structure ne soit qu'un reflet de l'interaction des agents et celle voulant que l'acteur aliéné ne soit qu'un pâle reflet de la structure » (Gendron, 2001 : 92). L'approche de la régulation s'éloigne ainsi autant du réductionnisme individualiste que de l'invariance structuraliste (Boyer et Saillard, 1995 : 58).

Par ailleurs, même si l'approche de la régulation rassemble une diversité d'auteurs et de perspectives (Boyer, 1986 : 37), il n'en demeure pas moins que ceux-ci s'entendent généralement sur un ensemble de concepts clés. Comme le souligne Robert Boyer (1986), cette approche comporte trois niveaux différents d'analyse. Les deux premiers, plus abstraits, procèdent des notions de *mode de production* (soit, à notre époque, les rapports de production capitaliste et d'échanges marchands) et de *régime d'accumulation* (c'est-à-dire les régularités sociales et économiques qui concernent la répartition des surplus)⁴. Le troisième niveau, plus empirique, concerne davantage notre mémoire. Ce niveau d'analyse se fonde sur les notions de mode de régulation, de formes institutionnelles (ou formes structurelles) et de compromis institutionnalisés.

C'est la notion de forme institutionnelle qui permet de mettre les rapports sociaux au centre des analyses de l'approche de la régulation puisque celle-ci conçoit que les institutions émergent de l'interaction des acteurs sociaux. Selon cette perspective, les formes institutionnelles sont fondées à l'issue des conflits entre les différentes forces sociales. Elles sont ainsi définies comme « toute[s] codification[s] d'un ou plusieurs rapports sociaux fondamentaux » (Boyer, 1986 : 48). Autrement dit, elles naissent à la suite des confrontations entre les diverses forces sociales, confrontations qui trouvent leur origine dans l'insatisfaction des acteurs par rapport à un ordre ancien et dans leurs luttes afin d'imposer leur propre vision

⁴ Pour une présentation plus approfondie de ces deux notions, voir Boyer, Robert. 1986. *La théorie de la régulation : une analyse critique*. Paris : La Découverte.

du monde et les nouvelles règles du jeu. Au cours de ces confrontations et négociations, un bloc social est constitué, c'est-à-dire une « alliance relativement stable entre les différents groupes sociaux » (Gendron, 2001 : 80), ce qui conduit à l'atteinte d'un compromis. En quelque sorte, les institutions constituent la matérialisation de ces compromis; elles viennent résoudre, pour un temps, les contradictions entre les différentes demandes des acteurs. « À la fois elles sont les produits du conflit social et elles en normalisent les termes » (Aglietta [1976], 1997 : 14). En un sens, elles constituent des intermédiaires ou des armistices temporaires entre les forces sociales. On parle alors de compromis institutionnalisés.

L'État constitue le siège d'un ensemble de compromis institutionnalisés (Ch. André et R. Delorme, 1983, cités dans Boyer, 1986 : 53) dont l'agencement relativement cohérent constitue un mode de régulation. Le mode de régulation est défini de la façon suivante : « un ensemble cohérent de codifications des divers rapports sociaux (de formes structurelles telles que les institutions, les normes et la routine sociale) qui forment un système et assurent ainsi une certaine régularité à ces rapports dans une société donnée pour une période donnée » (Bélanger et Lévesque, 1991 : 17). Cette notion de mode de régulation assure ainsi le passage entre les rationalités individuelles et la régularité d'ensemble, c'est-à-dire la cohérence du système dans sa globalité (Boyer, 1986). En effet, le mode de régulation permet la reproduction du système socio-économique sur une période de temps plus ou moins longue à travers la constitution d'un paradigme sociétal, c'est-à-dire une vision du monde, un ensemble de représentations collectives et de valeurs qui sont partagées par l'ensemble de la société ou, du moins, par une majorité. Du fait du paradigme sociétal, le mode de régulation se trouve intégré au niveau des individus et l'économique encastré dans le social.

Comme le soulignent Paul R. Bélanger et Benoît Lévesque (1991), les compromis institutionnalisés ne sont jamais que des compromis. L'antagonisme originel entre les acteurs sociaux n'est jamais entièrement consumé. Ceux-ci demeurent dans une situation de perpétuelle résistance et d'accommodement. À l'intérieur des institutions existe donc une lutte permanente qui amène des changements lents (ou « petites crises »), jusqu'à un éventuel éclatement du bloc social lorsque la comptabilité du régime de régulation et du mode d'accumulation n'est plus assurée (« grandes crises »). Quand le mode de régulation est

incapable de gérer certaines perturbations, les compromis réalisés sont remis en cause et les acteurs sociaux en appellent au renouvellement des institutions. L'entrée en crise d'un modèle de développement se caractérise alors par l'éclatement du bloc hégémonique et par la remise en question des compromis sociaux menant à de nouvelles luttes afin d'imposer une autre logique sociale et économique.

1.4.2 Approche de la régulation, nouveaux mouvements sociaux et environnement

Dès ses débuts, l'approche de la régulation s'est penchée sur le fordisme, sa logique, sa genèse et son entrée en crise. Tel que nous l'avons déjà expliqué, le fordisme renvoie au mode de régulation propre à la période de forte croissance économique des « trente glorieuses », caractérisée par une production de masse et des gains de productivité importants, mais avec un partage de ces gains avec les employés de façon à permettre la consommation de masse. Ce type de compromis entre le capital et le travail venait ainsi résoudre, pour un certain temps, les contradictions entre les revendications des associations patronales et syndicales, de même qu'il impliquait le développement au niveau institutionnel des conventions collectives, des législations sociales et autres types d'interventions de l'État. Comme nous l'avons démontré, il semble bien d'ailleurs que le développement du secteur agricole au cours de ces années partage les principaux traits caractéristiques du fordisme (Lacroix et Mollard, 1993).

Dans leurs analyses du fordisme, les régulationnistes ont donné une place centrale à l'étude de « l'ensemble des conditions qui régissent l'usage et la reproduction de la force de travail, qu'il s'agisse de l'organisation du procès du travail, de la hiérarchie des qualifications, de la mobilité, de la force de travail ou encore de la formation et de l'utilisation du revenu salarial » (A. Aglietta et Brender, 1984, dans Bélanger et Lévesque, 1991 : 24-25), aussi appelé le rapport salarial. Ce faisant, toutefois, peu d'analystes ont touché aux autres types de revendications sociales portées, notamment, par les nouveaux mouvements sociaux. Or, si l'approche de la régulation entend permettre l'analyse d'autres périodes et d'autres types de compromis institutionnalisés que ceux du fordisme, son ouverture à ces nouvelles demandes sociales est nécessaire.

Afin de rendre compte des nouvelles demandes sociales qui influencent sur la production et la reproduction de la société et qui ne sont bien souvent pas portées par le mouvement ouvrier, Paul R. Bélanger et Benoît Lévesque (1991) suggèrent d'ouvrir l'approche de la régulation à l'apport des théoriciens des nouveaux mouvements sociaux. Ils montrent ainsi l'importance de relativiser la place donnée au rapport salarial dans l'approche de la régulation au profit d'autres rapports sociaux, tel que le rapport de consommation entre les usagers et l'appareil gestionnaire. Ainsi, bien que le rapport salarial est central dans les analyses du fordisme, il y a aujourd'hui beaucoup d'autres demandes sociales qui risquent d'être significativement présentes dans le remplacement du fordisme par un autre mode de régulation.

Par ailleurs, d'autres auteurs ont montré que l'approche de la régulation constituait un cadre d'analyse intéressant pour regarder les rapports entre l'économie et l'écologie. Selon Corinne Gendron, « le cadre général ainsi que certains concepts clefs de cette approche sont propices à une construction théorique fructueuse permettant d'appréhender non seulement le système économique dans toutes sa complexité, mais aussi les transformations induites par la problématique environnementale » (Gendron, 2001 : 113). Celle-ci démontre bien que, même si l'approche de la régulation ne leurs a pas fait beaucoup de place, les problématiques environnementales s'inscrivent néanmoins dans les champs de réflexions de cette approche. S'il est difficile de soutenir l'idée que le modèle fordiste est entré en crise à cause de ses répercussions écologiques (Lipietz, 1995 dans Gendron, 2001: 98), force est de reconnaître que les questions environnementales participent à la remise en cause des compromis du modèle fordiste. « En transformant les valeurs mais aussi en présidant à de nouveaux conflits, la question environnementale participe à l'éclatement des anciens compromis institutionnalisés » (Gendron, 2001 : 114). Le rôle structurant que reconnaît l'approche de la régulation aux rapports sociaux dans le développement des institutions peut ainsi être mis à contribution. Puisqu'elle accorde un rôle central aux dynamiques sociales dans la transformation des institutions sociales, l'approche de la régulation permet d'articuler la construction sociale de la problématique environnementale et les luttes sociales la concernant avec la transformation des institutions (ou formes institutionnelles).

Ce mémoire développe donc une lecture régulationniste de la problématique environnementale et sanitaire reliée à l'usage des pesticides en milieu agricole. En effet, en nous inspirant de l'approche de la régulation, nous allons être en mesure d'examiner la construction sociale de cette problématique et les lieux de tensions entre les différents acteurs sociaux concernés, de même que les formes institutionnelles qui se développent en réaction à ceux-ci.

1.5 Des hypothèses de recherche

L'approche de la régulation accorde une place centrale aux rapports sociaux. Elle invite à voir le développement des formes institutionnelles comme la matérialisation d'un compromis entre les acteurs sociaux. Du fait des récentes controverses alimentaires et environnementales qui touchent le secteur agricole, celui-ci est investi par une multitude d'acteurs sociaux, parfois en conflit les uns avec les autres, qui se positionnent par rapport aux pratiques agricoles contemporaines. La problématique des pesticides interpelle ainsi une pluralité d'acteurs, tels que les producteurs agricoles, les groupes environnementaux, les représentants gouvernementaux, les intervenants des milieux professionnels et de la santé, entre autres. Bien qu'il existe des sources de tension entre les revendications de ces différents acteurs, notre première hypothèse consiste à dire qu'il émerge actuellement un certain compromis au niveau de la problématique des pesticides. Rappelons ici que l'existence d'un compromis ne signifie pas la fin des tensions, ni l'atteinte d'un consensus entre les acteurs sociaux. Il est un compromis, l'aboutissement fragile et temporaire d'un jeu de concessions entre les acteurs. La suite de notre réflexion consiste à caractériser ce compromis et à voir dans quelle mesure les interventions étatiques sont révélatrices de celui-ci.

Depuis les années 1990, l'État québécois a accentué son intervention sur la problématique des pesticides en milieu agricole. Certaines des interventions se sont faites par la voie réglementaire, tel que l'adoption d'un *Code de gestion des pesticides* en 2003. Or, bien que ce Code s'attaque à l'utilisation des pesticides pour des fins « esthétiques » dans le secteur urbain, il ne touche que très partiellement à la problématique des pesticides en milieu agricole. Dans ce dernier cas, la problématique des pesticides semble davantage faire l'objet d'intervention visant l'autoresponsabilisation des acteurs sociaux (par le biais par exemple du

Programme agroenvironnemental de soutien à la stratégie phytosanitaire, la mise en place des clubs-conseils en agroenvironnement et le Réseau d'avertissement phytosanitaire). Notre deuxième hypothèse consiste à dire que le compromis en émergence se matérialise à travers des transformations au niveau des modes d'intervention de l'État, d'une approche basée sur la réglementation à une approche de responsabilisation des acteurs sociaux. Ce faisant, ce compromis constitue une critique de la position de l'État comme moteur exclusif de changement social et seul véhicule d'un projet de société.

Par ailleurs, le compromis en émergence est marqué par un engagement en faveur d'une agriculture durable. Cette notion d'une agriculture durable a néanmoins davantage à faire avec l'efficacité scientifique et technique des méthodes de lutte phytosanitaire qu'avec la remise en question de la croissance économique comme leitmotiv. Notre troisième hypothèse consiste donc à dire que ce compromis est basé sur l'idée d'une rationalisation volontaire des pratiques agricoles alors qu'il passe sous silence la question du modèle de développement agricole. Le compromis fordiste n'est ainsi pas remis en cause de façon fondamentale puisque la croissance économique et le développement scientifique et technologique occupent encore l'avant plan des interventions.

1.6 La démarche méthodologique

L'étude de la régulation suppose d'examiner les institutions sociales (ou formes institutionnelles), de même que les rapports sociaux conflictuels qui s'y déploient. Dans le cas de notre problématique, ceci implique d'étudier à la fois le discours des principaux acteurs sociaux concernés par la question de l'utilisation des pesticides en milieu agricole, de même que les types d'interventions (politiques, réglementations, etc.) mises en œuvre par les autorités politiques. Dès lors, la réalisation empirique de cette recherche repose sur trois types de matériau soit : le discours des acteurs sociaux, les textes législatifs et réglementaires provinciaux qui régissent l'utilisation des pesticides en milieu agricole et les descriptifs des politiques et programmes ministériels reliés. Chacun de ceux-ci fait l'objet d'un chapitre du mémoire.

Dans un premier temps, les institutions ayant été définies comme la codification des rapports sociaux, nous analysons le discours des acteurs sur la problématique des pesticides. Le chapitre 2 présente les résultats de l'analyse d'une dizaine d'entrevues avec les divers acteurs directement concernés par la problématique des pesticides. L'objectif de ce chapitre est ainsi de voir s'il existe une polarisation marquée ou, au contraire, une sorte de compromis quant à la façon de caractériser la problématique des pesticides et l'identification des gestes que l'État devrait poser pour y remédier. Au moyen d'entrevues semi-directifs, nous avons recueilli le discours de différents intervenants sur la régulation des pesticides en milieu agricole. Ce qui nous intéresse c'est non seulement leur compréhension de cette problématique, mais également leur positionnement par rapport aux divers instruments mis en oeuvre par l'État. Notre univers d'analyse est donc constitué du discours des acteurs sociaux sur ces questions.

Puisque nous voulons mettre de l'avant les oppositions et les similitudes présentes dans le discours des acteurs sociaux, la méthode d'échantillonnage par cas multiples a été privilégiée, par opposition à une étude de cas. Notre échantillonnage est ainsi axé sur le principe de diversification, c'est-à-dire que nous cherchons à avoir un échantillon aussi hétérogène que possible quant aux intérêts représentés dans la problématique des pesticides. Afin de sélectionner nos répondants, nous avons d'abord constitué un bassin de population fait des organismes ayant manifesté un intérêt pour cette question à travers la publication d'un mémoire, d'un communiqué de presse, etc. et/ou la participation dans les différents forums, groupe de travail sur cette question⁵. À partir de ça, nous nous sommes fixés comme objectif de rencontrer dix représentants d'organismes dont les activités sont reliées, en tout ou en partie, à la problématique des pesticides en milieu agricole⁶.

⁵ Par exemple, nous nous sommes basées sur la liste des organismes ayant soumis, sur une base volontaire, un mémoire au gouvernement à la suite de la prépublication du *Code de gestion des pesticides*, sur la liste des organismes ayant participé à différents groupe de travail et de concertation, tels que le Groupe de travail sur l'utilisation des pesticides en milieu urbain, le Groupe de travail « Un environnement à valoriser », le Comité de suivi et de concertation de la stratégie phytosanitaire ou tout autre organisme ayant émis des communiqués ou autres publications reliés à notre problématique.

⁶ À titre indicatif, notons que les problématiques des pesticides concernent également les activités de vente, d'horticulture ornementale (entretien paysager), d'extermination, de fumigation, du milieu forestier, des corridors de transport (routier, ferroviaire et d'énergie) et de l'application aérienne.

Afin de réaliser nos 10 entrevues, 30 personnes ont dû être contactées. Dans dix de ces cas, ces personnes ont refusé de participer à l'entrevue sous le motif qu'elles étaient trop occupées ou qu'elles ne se sentaient pas suffisamment expérimentées ou documentées sur la problématique. Nous leurs avons alors demandé de nous référer à une autre personne ou organisme, ce qui fut généralement fait. Dans dix autres cas, nos demandes d'entrevue sont demeurées sans réponse, malgré les relances. Les personnes rencontrées se répartissent de la façon suivante : des employés gouvernementaux des domaines de l'environnement, de la santé et de l'agriculture, des employés d'organismes sans but lucratif des domaines de la santé et de l'environnement, des représentants de producteurs agricoles de la scène provinciale, régionale et de l'agriculture biologique, de professionnels de l'agronomie et des représentants industriels. Ces intervenants nous semblent bien couvrir les différents intérêts impliqués dans la problématique des pesticides en milieu agricole, à l'exception peut-être des milieux de consommateurs de produits alimentaires. Notons que dans ce dernier cas, nous n'avons pas trouvé d'intervenant jugeant avoir travaillé suffisamment sur cette question pour participer à l'entrevue.

L'entretien de type semi-directif a été privilégié. Étant plus ouvert qu'un questionnaire, celui-ci permet de mettre en contexte les réponses, un élément que nous jugions indispensable. Préalablement à la réalisation de nos entrevues nous avons rencontré deux intervenants dans le domaine agricole avec qui les principaux thèmes de l'entrevue ont été abordés. De cette façon, nous avons pu vérifier la pertinence à la fois de notre problématique et des questions de l'entrevue. Par conséquent, nous n'avons pas cru nécessaire de réaliser des entrevues préliminaires proprement dites.

La durée des entrevues a varié entre 45 minutes et une heure et demi. Compte tenu que les répondants étaient localisés partout sur le territoire du Québec, deux entrevues ont dûes étre réalisées au téléphone. Les autres ont eu lieu dans les bureaux des répondants, ou bien dans des lieux publics (restaurants, cafés, etc.). Mentionnons aussi que deux des entrevues ont été réalisées sur une base collective. Dans un cas, l'entrevue regroupait six intervenants du même organisme, dans l'autre deux intervenants du même organisme. Il est important de noter que dans plusieurs cas nous n'avons pas été en mesure de rencontrer les président(e)s

d'organismes ou ministères. Les personnes qui ont accepté de nous rencontrer sont plutôt des employés de ces organismes ou ministères qui ont jugé avoir une connaissance suffisante des problématiques soulevées par l'usage des pesticides. Par conséquent, ces personnes ont préféré répondre à nos questions en leur nom personnel plutôt qu'au nom de l'organisme. Il ne faut donc pas confondre les analyses ci-contre avec la position officielle des organismes et/ou ministères, ce qui constitue certes une lacune dans notre démarche.

Notre grille d'entrevue comportait quatre blocs de questions, ainsi qu'une partie introductive au cours de laquelle les objectifs, les actions et le fonctionnement de l'organisme était abordés. En plus d'apporter certaines informations non négligeables sur le type de travail effectué par l'intervenant et son organisme, cette partie avait aussi pour but d'amener le répondant à être un peu plus à l'aise avec la démarche et avec l'interlocuteur. Mentionnons que tous les répondants ont accepté que l'entrevue soit enregistrée sur bande audio ; les entrevues ont par la suite été retranscrites.

Dans un deuxième temps, le chapitre 3 analyse les lois et les règlements susceptibles d'avoir des influences sur l'utilisation des pesticides en milieu agricole, tels que la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Loi sur les pesticides* et ses deux règlements (*Code de gestion des pesticides*, *Règlement sur les permis et les certificats pour la vente et l'utilisation des pesticides*). La législation et la réglementation étant un type d'intervention très caractéristique du modèle fordiste, ce chapitre cherche à en mesurer l'incidence dans la régulation des pesticides en milieu agricole et voir dans quelle mesure elles font l'objet de transformations.

Finalement, le chapitre 4 entend répertorier les nouveaux modes de régulation utilisés dans la gestion des pesticides en milieu agricole et examiner les prémisses qui les sous-tendent. Ce chapitre cherche donc à examiner dans quelle mesure ceux-ci sont utilisés dans la mise en oeuvre et l'application des politiques publiques québécoises reliées à la gestion des pesticides en milieu agricole et quelles sont leurs caractéristiques.

CHAPITRE 2

LA PROBLÉMATIQUE DES PESTICIDES EN MILIEU AGRICOLE : LE DISCOURS DES ACTEURS SOCIAUX

Puisque nous avons défini les formes institutionnelles comme une configuration spécifique des rapports sociaux, il est nécessaire, dans un premier temps, d'examiner les discours et les représentations des différents acteurs impliqués dans cette problématique. Les formes institutionnelles traduisent l'interaction entre les acteurs sociaux ; elles naissent des confrontations entre ceux-ci et matérialisent l'atteinte de compromis. Dès lors, comme le soulignent Robert Boyer et Yves Saillard, « Il importe de caractériser avec précision le réseau des contraintes à travers lesquelles les agents interagissent et les logiques de leurs actions qui en dérivent, car toute rationalité est située » (Boyer et Saillard, 1995 : 58). Cette manière de procéder permet ainsi de mettre en lumière la pluralité des discours entourant la question des pesticides et des formes institutionnelles privilégiées pour sa régulation.

Au moyen d'entretiens semi-directifs, nous avons donc recueilli le discours de différents intervenants sur la régulation des pesticides en milieu agricole. Les entrevues portaient sur leur compréhension de cette problématique, mais également sur leurs opinions et positionnements par rapport aux divers instruments pouvant être mis en oeuvre par l'État québécois. Les intervenants que nous avons rencontrés travaillent dans les milieux et les champs d'expertise suivants : des employés gouvernementaux des domaines de l'environnement (Gouv./env.), de la santé (Gouv./santé) et de l'agriculture (Gouv./agri.), des employés d'organismes sans but lucratif des domaines de la santé (OSBL/santé) et de

l'environnement (OSBL/env.), des représentants de producteurs agricoles de la scène provinciale (Prod./prov.), régionale (Prod./rég.) et de l'agriculture biologique (Prod./bio.), de professionnels de l'agronomie (Prof./agro.) et de représentants industriels (Indus.). Rappelons que les propos recueillis ne représentent pas les positions officielles d'organismes ou de ministères, plusieurs intervenants ayant accepté de nous rencontrer en leur nom personnel seulement. Pour cette même raison, nous avons préféré dissimuler le nom des organismes. Nous avons néanmoins identifié les personnes rencontrées en fonction de leur milieu d'intervention et, le cas échéant, du type d'organisme dans lequel elles se retrouvent.

Les analyses de nos entrevues ont été faites de façon manuelle, c'est-à-dire que pour chacune des entrevues et pour chacune des thématiques abordées, nous avons extrait les fragments d'entrevue les plus significatifs. L'objectif d'ensemble de nos analyses est de nous amener à comprendre les différentes dimensions de la problématique des pesticides en milieu agricole, telles qu'exposées par des intervenants, de même qu'à voir le positionnement de ces forces sociales par rapport aux diverses possibilités d'interventions étatiques.

2.1 Les caractéristiques de la problématique

Lors des entrevues, une première série de questions portait sur les principales caractéristiques de la problématique des pesticides en milieu agricole et sur les difficultés propres à sa gestion. Ces questions visaient à mettre en lumière les positions des intervenants quant à l'utilisation des pesticides en milieu agricole, quant aux changements à apporter aux pratiques agricoles et quant aux principaux obstacles afin d'y parvenir. Les entrevues suggèrent l'existence d'une pluralité de rationalité et de construction de cette problématique. En conséquence, notre analyse ne peut reposer sur un schéma trop simpliste opposant les intervenants « pour » et les intervenants « contre » l'utilisation des pesticides en milieu agricole. Il apparaît plutôt que les débats sur cette problématique s'éloignent d'une polarisation des positions et que beaucoup de nuances doivent être apportées dans l'examen de cette question. L'analyse des entrevues démontre ainsi qu'il existe plus d'une interprétation de la problématique des pesticides en milieu agricole, ce qui rejoint la position de Olivier Godard et Jean-Michel Salles (1991) qui récusent l'existence d'une conception objective de la nature

des problématiques environnementales, laissant ainsi une place aux phénomènes de médiation sociale.

Aussi, cinq éléments de réponse semblent structurer le discours des intervenants quant aux principales caractéristiques de la problématique des pesticides et aux difficultés à intervenir sur celle-ci. Nous aborderons ceux-ci de façon successive. Le tableau 2.1 présente la synthèse des réponses des intervenants.

2.1.1 Des données scientifiques insuffisantes

Dans un premier temps, certains intervenants notent que les milieux scientifiques ne disposent actuellement pas de données « irréfutables » concernant les impacts des pesticides sur la santé et l'environnement. Ceci s'explique par le fait que la réalisation de ces études est extrêmement difficile et coûteuse et que les ministères et organismes ne disposent bien souvent pas des ressources financières suffisantes afin d'assurer une surveillance exhaustive des impacts des pesticides. En effet, assurer une telle surveillance impliquerait de considérer la grande diversité des ingrédients actifs (il y a plus de 500 matières actives actuellement homologuées au Canada), l'interaction entre les produits (puisque plusieurs de ceux-ci se retrouvent souvent ensemble dans l'environnement ou l'alimentation), la présence d'ingrédients inertes, de même que les sensibilités particulières de certaines personnes ou groupes de personnes (enfants, personnes âgées, femmes enceintes, etc.). À cela s'ajoute le fait que les pesticides constituent principalement une pollution ou contamination de type diffus, c'est-à-dire des petites doses à long terme, ce qui rend pratiquement impossible l'isolement des effets propres à ces substances toxiques. Les impacts des pesticides ne peuvent être étudiés dans une perspective strictement causale puisqu'une multitude de facteurs possibles de risques interviennent. Il est, dès lors, extrêmement difficile d'évaluer l'ampleur des conséquences induites par l'usage des pesticides, tout comme les probabilités d'occurrence de celles-ci.

On s'aperçoit que c'est un domaine très vaste, très complexe et qu'on ne connaît que la pointe de l'iceberg. [...]. Comment voulez-vous prouver un cancer qui arrive 20 ans après l'exposition chronique. Il y a tellement d'autres facteurs qui interviennent que c'est sûr qu'on n'a pas de preuves à 100%.

Et c'est très difficile à étudier. Les études dans la population, au Québec, il n'y en a pas beaucoup parce que c'est compliqué de faire des études épidémiologiques dans ce contexte-là : grande diversité de produits, nature de l'exposition et ainsi de suite. Donc, ça ajoute des difficultés dans l'ensemble de la gestion.

Ainsi, selon cette perspective, l'absence de certitudes scientifiques quant aux effets des pesticides contribuent à ralentir, ou du moins à compliquer, l'intervention des pouvoirs publics sur cette question.

Faisons une comparaison avec le virus du Nil. Le virus du Nil, c'est un virus qui est transmis par un moustique. Donc, c'est très facile de prouver que le vecteur c'est un oiseau et que telle personne, si elle meurt, c'est à cause du virus du Nil. On peut prouver ça scientifiquement, c'est magnifique. Le budget qui a été octroyé pour vaincre le virus du Nil, qui a fait deux morts au Québec, est de dix millions de dollars. Les deux bras me sont tombés quand j'ai appris ça. C'est minime comme problème... c'est vraiment une poussière par rapport au problème des pesticides et ils reçoivent dix millions de dollars parce qu'il y a une preuve.

Devant ce constat d'incertitudes scientifiques, ces intervenants pressent le développement de nouvelles études scientifiques, mais également l'usage d'une nouvelle philosophie d'intervention, basée sur le principe de précaution. Ce principe suggère d'admettre l'existence d'une part de faillibilité dans la pratique de la recherche scientifique et de ne pas attendre de disposer d'assurances scientifiques pour agir sur une source potentielle de dommages. En ce sens, la science demeure certes nécessaire, mais cela est « moins par la confiance qu'elle procure que par les soupçons et les doutes qu'elle peut susciter aussi bien sur ce qu'on sait que sur ce qu'on ne sait pas » (Ewald, 1996 : 402).

Notons également qu'un intervenant a exprimé de sérieux doutes quant à la fiabilité des structures d'expertise et des normes environnementales et sanitaires établies relativement aux pesticides. Cet intervenant met de l'avant l'existence de failles dans les procédures d'évaluation scientifique des pesticides, notamment au niveau de l'Agence fédérale de réglementation de la lutte antiparasitaires (ARLA). De son point de vue, il est légitime de se demander si des pesticides ne se retrouvent pas sur le marché alors que les données scientifiques concernant leurs effets sont insuffisantes ou inadéquates.

2.1.2 Les difficultés à définir le risque acceptable

Une deuxième façon de caractériser la problématique des pesticides renvoie au nécessaire arbitrage des avantages et des désavantages reliés à leurs usages et à la définition d'un niveau de risque socialement acceptable. Dans la littérature, l'idée de définir un « risque acceptable » part du principe que l'absence totale de risque (c'est-à-dire, le risque zéro) n'existe pas. En ce sens, les problèmes environnementaux et sanitaires sont rarement associés à une cause unique, nécessaire et suffisante. Le plus souvent, ils sont le résultat de causes multiples, partielles et indirectes, ce qui complique les possibilités de les prévenir de façon exhaustive. Pour reprendre l'exemple donné par Patrick Peretti-Watel,

pour se prémunir de tous les facteurs de risque connus du cancer, il faudrait adopter un régime alimentaire drastique, filtrer son eau, filtrer son air, limiter son exposition au soleil, éviter certaines matières pour ses vêtements, certains matériaux pour son habitation, tout cela en restant à l'affût des études épidémiologiques qui détectent régulièrement de nouveaux facteurs de risque, et sans être vraiment sûr d'avoir bien contrôlé tous ces facteurs (Peretti-Watel, 2001 : 16).

La question de l'acceptabilité sociale d'un risque se base ainsi sur l'idée qu'un risque peut générer un mal, mais aussi un bien. Certains intervenants nous ont ainsi mentionné que le D.D.T. est certes extrêmement dommageable d'un point de vue environnemental, mais il s'avère efficace pour contrôler le paludisme dans certains pays. Il y a donc présence d'une certaine concurrence quant aux risques encourus et il s'agit de savoir choisir un risque plutôt qu'un autre. Selon ces intervenants, advenant le bannissement des pesticides en agriculture et la suppression des risques environnementaux et sanitaires qui leurs sont reliés, d'autres risques seraient alors encourus, notamment ceux des ravageurs des cultures qui pourraient engendrer des pertes de récoltes importantes, voire une production agricole insuffisante afin de répondre aux besoins de la population. Ils soulignent donc que les pesticides sont des produits toxiques qui peuvent être dommageables pour la santé et l'environnement, mais qu'ils demeurent néanmoins essentiels à une agriculture d'abondance. Si des mesures adéquates et raisonnables ne sont pas prises pour lutter contre les organismes nuisibles, ceux-ci auront à leur tour des répercussions sur la qualité de vie de diverses manières.

S'il y avait eu les fongicides en 1847, les Irlandais n'auraient pas subi une terrible famine parce que le Mildiou les a mis en famine de façon épouvantable. Il ne faut pas dire d'avance que les pesticides sont toujours mauvais. C'est comme les

antibiotiques. [...]. Quand on en a besoin, il faut qu'ils soient là. C'est exactement le même raisonnement qu'il faut faire avec les pesticides.

On est pris jusqu'à un certain point avec un dilemme. [...]. Autant on veut augmenter la capacité d'alimenter les gens qui vivent sur la terre, autant on est pris avec des organismes qui développent des méthodes d'autoprotection contre les divers agents qui sont utilisés. [...]. Donc d'un côté, il faut assurer l'alimentation et, d'un autre côté, il faut minimiser les dégâts sur l'environnement et sur la santé humaine.

La définition du risque acceptable consiste donc à « faire en sorte que des activités utiles, quoique dangereuses, soient entreprises à des conditions socialement admissibles » (Noiville, 2003 : 3). Il ne s'agit pas de choisir entre la présence d'un risque ou son absence, mais de déterminer ce qui distingue un risque acceptable d'un risque inacceptable et de fixer les seuils d'acceptabilité. Dès lors, la question n'est pas de chercher à éradiquer tous les risques, mais plutôt de les gérer adéquatement.

... il y a toujours un risque [...]. Le consensus social dit qu'on est prêt à dire que le risque est acceptable à partir de certaines normes que l'on va établir. On s'entend là-dessus. Maintenant, est-ce que les normes sont correctes ? On s'entend qu'elles le sont. C'est comme ça que l'on fonctionne.

De ce point de vue, les intervenants soulignent que les pesticides sont des produits qui comportent des risques, mais que les agriculteurs et la société en général bénéficient d'un usage rationnel de ceux-ci.

2.1.3 Une amplification sociale du risque

L'idée d'une « amplification sociale des risques » relative aux pesticides est évoquée par certains. D'une façon générale, la notion d'amplification sociale des risques signifie que la façon dont les être humains perçoivent les risques est marquée par leur culture, leurs valeurs et d'autres influences sociales. Cette perspective considère ainsi que les risques interagissent avec des dimensions sociale, psychologique, institutionnelle ou culturelle d'une façon qui conduit à augmenter (ou diminuer) la perception de ceux-ci (Renn *et al.*, 1992). En ce sens, l'évaluation des risques implique nécessairement une part de subjectivité. Elle est alors autant une évaluation des conséquences éventuelles d'un comportement qu'un jugement de valeurs ou de croyances.

En ce qui touche à la problématique des pesticides, certains évoquent ainsi l'existence de fortes craintes dans la population à l'égard des produits utilisés en agriculture. Ces craintes sont-elles toutes fondées ? Sans pour autant nier l'existence de risques, ils croient que les débats autour de cette problématique gagneraient en sérénité si la population était mieux informée à l'égard des risques encourus et des bénéfices retirés de l'usage des pesticides, de même que de l'ensemble des contraintes rencontrées par les agriculteurs dans l'exercice de leur métier.

Souvent, les problèmes environnementaux occasionnés par l'agriculture et autres aussi... pas tout le temps, mais souvent... ce sont des problèmes d'information. Les gens ont peur de ce qu'ils ne connaissent pas. Et ça, c'est compréhensible aussi.

La perception des risques reliés aux pesticides serait par exemple marquée par une compréhension sociale inadéquate, ou du moins partielle, des procédures et des normes qui régissent l'homologation et l'utilisation des pesticides.

Je pense que les gens ne sont pas au courant de tous les contrôles qui s'exercent concernant l'utilisation des pesticides. Avant qu'une matière active, qu'un pesticide, puissent être autorisés pour être utilisé, il faut que ce soit autorisé par l'ARLA. Eux, ils doivent analyser le produit, s'assurer d'abord que le produit est efficace sur le plan agronomique mais aussi qu'il ne causera pas de dangers pour la santé ou évaluer les risques de contamination de l'environnement, de la faune, des poissons. Tout ça, il y a tout un encadrement qui existe, [...]. Quand un produit est autorisé à être utilisé, à ce moment-là, ça veut dire qu'il y a eu toute une évaluation qui a été faite, au même titre que les médicaments.

Dans le même ordre d'idées, d'autres intervenants caractérisent la problématique par l'existence d'un clivage, voire d'un climat d'hostilité, entre le milieu agricole et le reste des citoyens. Ils regrettent l'existence de préjugés sociaux à l'égard des activités agricoles, lesquels conduisent à faire porter trop rapidement le blâme de la pollution agricole et des risques alimentaires sur les agriculteurs. Ce jugement sévère des citoyens à l'égard des agriculteurs serait le résultat d'une méconnaissance du public des exigences du métier d'agriculteur et des contraintes (climatiques, commerciales et autres) avec lesquelles ils doivent composer.

Les agriculteurs sont très conscients de l'environnement aussi. Il ne faut pas se tromper. Ils vivent avec la terre. Les gens de la ville, ils ne voient pas tout ce que ça peut impliquer pour un agriculteur. Sa terre c'est son patrimoine.

On a vu le clivage qui se passait entre le consommateur, le citoyen et le producteur agricole. Que les gens comprennent bien ce qui se passe : dans une entreprise agricole, ce n'est pas vrai que tout est facile, [...]. C'est complexe travailler sur une entreprise agricole. Ils ont énormément de mérite les producteurs agricoles dans ce qu'ils font. Puis, ils rencontrent énormément d'embûches pas simples. [...]. Donc, de la communication. Que les citoyens sachent ce qui se passe sur une entreprise agricole, qu'ils le comprennent bien et qu'ils s'expriment, mais qu'ils s'expriment dans un dialogue plutôt que dans des actions de confrontation.

Au nombre des responsables de cette situation, les médias sont pointés du doigt puisque la perception des risques serait amplifiée par le traitement médiatique.

Évidemment, il y a un volet éducation, sensibilisation du public qui est très important. [...]. Les médias évidemment n'aident pas nécessairement à clarifier tout ce domaine-là parce qu'eux ont intérêt à vendre leurs journaux. Et ce n'est pas les bonnes nouvelles qui vendent les journaux, c'est les mauvaises nouvelles. Donc, on vise le sensationnalisme. Tout ce qui peut aller mal, on l'exagère jusqu'à un certain point. Mais ça vend les journaux.

Cet intervenant déplore ainsi la tendance des médias à s'emparer des incertitudes scientifiques afin de donner une image alarmiste à outrance de la situation et ainsi nourrir l'inquiétude de la population et les craintes irrationnelles.

2.1.4 Des pratiques agricoles dépendantes de l'utilisation d'intrants

Pour un certain nombre d'intervenants, les pratiques agricoles dites « productivistes » sont à la source des problématiques environnementales et sanitaires associées aux pesticides puisqu'elles sont orientées sur la conquête des marchés (intérieurs et extérieurs). Ces intervenants soulignent ainsi que, du fait de l'augmentation de la superficie moyenne des productions agricoles, de leur spécialisation croissante et de l'intensification des productions, la structure de l'agriculture a profondément changé, faisant des pesticides des outils fort utiles, voire indispensables. Les pesticides sont ainsi associés à des méthodes de culture particulières et propres à un modèle agricole productiviste. À titre d'exemple, l'importance des superficies des terres cultivées invite les producteurs agricoles à se tourner vers les moyens de lutte aux ravageurs les plus simples d'utilisation. L'application uniforme de pesticides constituant un labour moindre en comparaison aux méthodes alternatives de lutte phytosanitaire, ceux-ci se retrouvent largement favorisés.

[Le modèle agricole productiviste] change aussi le mode d'intervention de l'entreprise. Surveiller comme personne, comme entrepreneur, comme producteur, la même superficie que ce que trois producteurs pourraient surveiller parce que le modèle économique fait que les superficies sont beaucoup plus grandes, c'est beaucoup plus stressant et tu vas aller vers les moyens les plus faciles.

Ces intervenants mettent également de l'avant qu'en repoussant les risques naturels, en permettant de réduire la concurrence des ravageurs des cultures et en faisant miroiter de cette façon un accroissement des rendements, les pesticides stimulent le développement des monocultures, au détriment d'une agriculture locale et plus diversifiée. Le recours aux pesticides est ainsi indissociable de la spécialisation des cultures. En renouvelant la même culture sur les mêmes terres années après années, ce type d'agriculture épuise les sols (plutôt que d'en assurer la fertilité à travers la rotation des cultures), de même qu'il maintient le cycle de vie de certains ravageurs. Il favorise ainsi le développement des maladies, des insectes nuisibles et des mauvaises herbes et contraint à l'usage des pesticides. Autrement dit, l'agriculture productiviste impose un cercle vicieux.

La problématique des pesticides au Québec, je dirais que c'est une problématique liée beaucoup avec la spécialisation des cultures. [...]. Je ne vois pas comment on peut réduire l'utilisation des pesticides si on reste dans un système de monoculture ou de semi-monoculture.

Dans un système d'agriculture intensive, les pesticides sont associés à des gains de productivité qui améliorent le revenu des agriculteurs. Aussi, selon certains intervenants, la perspective de bénéfices économiques incitent les producteurs agricoles à choisir leurs cultures en fonction de leurs débouchés et de leurs retombées économiques. Ceux-ci se tournent de plus en plus vers les cultures de maïs et de soya, par exemple, lesquelles sont pourtant de grandes consommatrices de pesticides.

Les agriculteurs, ils ne font pas du maïs parce qu'ils veulent faire du maïs. Ils font du maïs parce que ça leur rapporte.

C'est plus payant de faire du maïs que de la petite céréale.

Globalement, le modèle agricole productiviste est ainsi associé à la disparition de la multifonctionnalité de l'agriculture, une notion qui traduit « le fait que l'agriculture n'est pas que la production de denrées [et] que celle-ci ne peut être désolidarisée de la vie rurale dans

son ensemble » (Parent, 2001). De ce point de vue, la production d'aliments en quantité suffisante constitue, certes, une fonction essentielle de l'agriculture, elle ne doit toutefois pas empiéter sur ses fonctions environnementale (maintien de la biodiversité), économique (création d'emplois locaux), culturelle (traditions, identité) et sociale (insertion). Selon certains intervenants, l'utilisation actuelle des pesticides est ainsi reliée au fait que le modèle de développement agricole actuel ne définit l'agriculture qu'en fonction de la seule production de denrées alimentaires.

Et c'est un modèle strictement économique alors que l'activité agricole, c'est d'abord une activité sociale. La société ça existe parce que l'agriculture ça existe. C'est aussi clair que ça. [...]. Quand tu dis juste 'on produit, on vend des produits', ce n'est pas ça l'agriculture. C'est d'abord un approvisionnement alimentaire pour les citoyens qui l'entoure. C'est aussi un ciment pour le milieu rural. Là où l'agriculture est dynamique, le milieu rural est dynamique. Les autres activités s'organisent facilement autour de ces milieux-là, de ce dynamisme-là.

Au point où on est arrivé dans l'agriculture industrielle, c'est que les agriculteurs ne sont plus des agriculteurs. D'ailleurs, ils ne s'appellent plus comme ça. Ils s'appellent des exploitants agricoles ou des producteurs agricoles. Précisément parce que leur fonctionnement est celui d'un homme d'affaires qui doit produire au moindre coût et des choses pour lesquelles il va obtenir les bénéfices les plus élevés possibles. Donc, on lui demande d'être un gestionnaire économique et non pas un agriculteur.

Selon cette perspective, puisque l'utilisation massive des pesticides en agriculture est inséparable d'un modèle agricole orienté sur des objectifs de performance économique, les interventions sur cette question doivent nécessairement toucher au modèle agricole dans son ensemble. D'une façon générale, les intervenants suggèrent la mise en oeuvre d'actions fermement coordonnées par l'État en faveur d'un virage complet de l'agriculture. Sans pour autant supprimer radicalement les pesticides, l'agriculture biologique devrait être une référence dans la définition des politiques publiques par l'État.

2.1.5 Un usage inadéquat des pesticides

Finalement, de l'avis d'une majorité d'intervenants, la problématique des pesticides résulte de l'usage qui est fait de cette technologie. Selon plusieurs, il ne faut pas chercher à bannir les pesticides ou à éliminer leur usage, mais plutôt à les utiliser de la façon la plus rationnelle possible, c'est-à-dire au moment opportun et de la manière la plus sécuritaire possible pour l'environnement comme pour la santé humaine.

Ce n'est pas l'utilisation des pesticides à mon avis qu'il faut mettre en doute, c'est la façon de le faire.

Quand on regarde la problématique, d'abord ce sont des produits qui se sont avérés utiles, puis quand on a augmenté leur taux d'utilisation, on s'est aperçu des grands problèmes que cela posait. [...]. Est-ce que l'outil est bien utilisé par exemple? Le gros de la problématique réside là-dedans, dans la façon dont on a très largement dépassé les usages peut-être normaux de ces produits-là. La problématique est vraiment associée à ça.

Dans le discours de nombreux acteurs sociaux, la problématique des pesticides est ainsi reliée à l'existence de difficultés persistantes à changer des comportements et des pratiques sociales à risques. Les intervenants laissent ainsi entendre que puisque les pesticides sont des outils relativement simples d'usage, accessibles et efficaces, ils ont été intégrés aux pratiques agricoles depuis plusieurs générations, modifiant considérablement les façons de faire l'agriculture. Dès lors, les pesticides sont à la source d'habitudes de travail aujourd'hui difficiles à changer. De ce point de vue, la décision d'un agriculteur d'appliquer des pesticides sur ses cultures ne relève pas nécessairement d'une évaluation rationnelle des risques encourus par les ravageurs et des dommages possibles. Sa décision fait également intervenir d'autres facteurs, tels que des mentalités, des connaissances et des habitudes de travail.

C'est sûr que c'est toute une question d'éducation des producteurs aussi, de changements de façons de faire.

Quand on regarde ça, je pense que c'est une question de connaissances, de mentalité... c'est peut-être aussi, tout dépendant des années aussi, des aléas climatiques... mais c'est surtout une question de mentalité. [...]. Parce que si on fait des rotations de cultures, on coupe les cycles de maladies, on coupe les cycles d'insectes, mais c'est tout un apprentissage. Ça c'est une question de temps, de générations, de connaissances.

Définie en ces termes, la reconnaissance de la problématique des pesticides doit donner lieu à la recherche d'une plus grande efficacité environnementale dans les pratiques agricoles et à une rationalisation de l'usage de ces produits.

Le tableau 2.1 synthétise les réponses des intervenants rencontrés sur les principales caractéristiques de la problématique des pesticides en milieu agricole et sur les difficultés propres à sa gestion.

Tableau 2.1

LES CARACTÉRISTIQUES DE LA PROBLÉMATIQUE

	Gouv. Santé	Gouv. Agri.	Gouv. Env.	OSBL Env.	OSBL Santé	Prod. Prov.	Prod. Rég.	Prod. Bio.	Prof. Agro.	Indus.
Données scientifiques insuffisantes			X	X	X					
Définition du risque acceptable	X	X								X
Amplification sociale du risque		X				X			X	X
Pratiques agricoles dépendantes des pesticides				X	X			X	X	
Usage inadéquat des pesticides	X	X	X	X		X	X		X	X

2.2 Le rôle de l'État et les interventions privilégiées

Lors des entrevues, les intervenants ont également eu à s'exprimer sur le rôle de l'État et sur les types d'intervention à privilégier dans la gestion de l'usage des pesticides en milieu agricole au Québec. Afin de recueillir les réflexions des intervenants sur l'encadrement actuel des pesticides et sur les interventions qu'ils jugent les plus appropriées pour cette problématique, une question générale portant sur le rôle du gouvernement était d'abord posée. Les intervenants pouvaient ensuite préciser leurs propos par des questions plus spécifiques portant sur les dispositifs à mettre en oeuvre. Les mesures législatives et réglementaires, de même que l'utilisation des nouveaux modes de régulation dans la gestion de la problématique étaient alors abordés.

S'ils reconnaissent tous que l'État a un rôle à jouer dans la résolution de la problématique des pesticides en milieu agricole, plusieurs intervenants suggèrent toutefois d'aller au delà des

modes de régulation traditionnels de l'État (législation et réglementation) pour favoriser des mesures volontaires et non coercitives.

2.2.1 Les mesures réglementaires

Il est important de noter que tous les intervenants rencontrés, sans exception, reconnaissent que la solution à la problématique des pesticides passe par une certaine réglementation. Ils soutiennent que l'intervention réglementaire du gouvernement est nécessaire afin de fixer les grandes lignes et certaines balises en ce qui touche à l'usage de pesticides en milieu agricole.

Il y a la nécessité d'établir des grands axes aussi au niveau des pesticides. Par voie de réglementation, c'est nécessaire. On a juste à regarder s'il n'y avait pas de réglementation de code de la route, comme ça roulerait, on a besoin de lignes de conduite.

Bien qu'ils n'élaborent pas tous quant aux divers paramètres de la mise en oeuvre d'une telle réglementation, plusieurs pistes de réflexion sont mises de l'avant. À titre d'exemple, la réglementation des pesticides peut viser la vente et l'achat de ces produits (par exemple, l'obligation de détenir la « prescription » d'un agronome) ou l'utilisation (la préservation des bandes riveraines, l'obligation d'observer certaines mesures de sécurité particulières lors de l'application des produits). Certains ont aussi évoqué l'obligation pour les agriculteurs de recourir aux services d'accompagnement d'un agronome (comme c'est le cas pour la production des plans de fertilisation), de même que la nécessité d'une surveillance et d'un contrôle accru quant au respect de la réglementation.

Néanmoins, bien que tous conviennent de la nécessité d'un cadre réglementaire, pour plusieurs intervenants, ce cadre réglementaire ne doit servir qu'à fixer les seuils et les limites. Ceux-ci insistent sur le fait que, même si elle est nécessaire, l'approche coercitive ne permet pas de changer les comportements sociaux. Elle doit plutôt viser à empêcher que des abus ne surviennent.

Il y a des gens responsables et il y a des gens beaucoup moins responsables et irresponsables. Ça prend une surveillance, ça prend des règlements et une application de ces règlements.

C'est très important la réglementation. [...]. La réglementation. c'est fait pour ceux qui exagèrent.

Ainsi, dans le discours des intervenants, la réglementation apparaît davantage comme une mesure parmi d'autres afin de gérer la problématique des pesticides. Les intervenants expriment d'ailleurs des réserves quant aux possibilités de modifier les pratiques agricoles au moyen d'une approche strictement réglementaire. La nécessité d'appuyer la réglementation par d'autres mesures est ainsi souvent mise de l'avant.

2.2.2 Les incitatifs économiques

L'idée d'avoir recours à des mesures économiques afin de gérer les répercussions sociales des activités de production n'est pas souvent évoquée par les intervenants comme solution à la problématique des pesticides. Quelques acteurs ont cependant mis de l'avant la nécessité de lier, en partie ou en totalité, les programmes de soutien financier de l'État à la poursuite d'objectifs de protection de l'environnement. Selon ceux-ci, l'adoption de pratiques agricoles plus écologiques doit être davantage reconnue par l'État et celui-ci doit inciter les agriculteurs à poursuivre dans cette direction.

Sur cette question, certains évoquent la mise en œuvre d'une « écoconditionnalité stricte », c'est-à-dire de lier toutes les subventions de l'État au respect minimal des normes environnementales. Ils jugent ainsi que l'accès aux programmes de soutien à l'agriculture devrait être conditionnel à la poursuite des objectifs environnementaux. En ce sens, l'aide gouvernementale n'est pas vue comme une simple récompense à l'adoption de pratiques plus écologiques. Ces dernières sont la condition essentielle à l'accès aux programmes d'aide de l'État.

La base, c'est le règlement. Quelqu'un qui ne respecte pas les règlements environnementaux ne devrait pas bénéficier du soutien de l'État. Parce qu'à ce moment-là, l'État est contradictoire. C'est comme aider quelqu'un qui ne respecte pas les normes environnementales. Mais on dit aussi que ça peut être du soutien à ceux qui dépassent, qui veulent aller au delà des règles. [...]. Mais le minimum, c'est le respect des règlements.

Au contraire, d'autres suggèrent que l'État devrait orienter, de façon proactive, les entreprises agricoles vers les objectifs de protection de l'environnement sans pour autant pénaliser celles qui ne s'y conforment pas. Selon ceux-ci, les agriculteurs qui intègrent des préoccupations environnementales dans leur stratégie de production et dont les pratiques agricoles

minimalisent le recours aux pesticides devraient être récompensés par l'État par l'accès à des subventions spécifiques. En ce sens, il conviendrait que les efforts et les coûts payés par les agriculteurs en vue d'ajuster leurs pratiques agricoles aux objectifs de protection de l'environnement soient pris en considération dans les programmes d'aide de l'État.

Quelque part, je pense que l'État a la responsabilité de gérer les risques, mais [...] s'il y a un groupe de la société qui doit faire des efforts supplémentaires, à mon sens, ce serait normal que la société le reconnaisse et qu'il y ait une compensation. [...]. Les producteurs rencontrent des contraintes pour des considérations soit d'environnement ou des considérations de santé et tout ça. Je pense que, de façon générale, les gens acceptent ces nouvelles règles du jeu. Sauf qu'ils n'acceptent pas que ce soit eux qui en fassent les frais. Dans ce sens-là, il y aurait sans doute quelque chose à revoir.

La possibilité de dissuader la sur-utilisation d'intrants chimiques en agriculture au moyen d'une « éco-taxe » applicable, par exemple, lors de l'achat de pesticides a également été évoquée par un intervenant. À court terme, toutefois, les possibilités réelles d'un tel scénario semblent limitées.

On dirait qu'on n'ose pas toucher à ça parce que ça va pénaliser l'agrobusiness. [...]. Aussi, s'il y a des éco-taxes, c'est sûr que les agriculteurs vont transmettre la facture aux consommateurs. Donc, ça fait augmenter le coût de l'alimentation. [...]. Cela apparaît comme catastrophique, mais c'est parce qu'on ne regarde pas l'impact positif sur la santé.

Dans l'ensemble, peu d'intervenants ont abordé la mise en oeuvre d'incitatifs financiers et ceux-ci ne s'entendent pas quant au degré de sévérité qu'ils doivent comporter.

2.2.3 La recherche scientifique et les innovations technologiques

Parmi les intervenants rencontrés, certains accordent une place importante à la recherche scientifique et à l'innovation technologique (c'est-à-dire à l'introduction de nouveaux produits, matériels agricoles, pratiques culturales, etc.) dans la résolution des problématiques environnementales liées à l'utilisation des pesticides. Ces intervenants s'appuient sur « la recherche de voies possibles d'intégration entre innovations technologiques et innovations environnementales » (Bélis-Bergouignan et Saint Ges, 2004 : 3). Ils mettent donc l'accent sur l'importance d'une innovation technologique qui vise non pas uniquement l'augmentation de la productivité, mais le respect de l'environnement de telle sorte qu'il soit possible d'atteindre

des résultats environnementaux positifs sans pour autant nuire aux préoccupations économiques immédiates des agriculteurs.

Dans un premier temps, certains mettent de l'avant la nécessité d'accentuer les recherches scientifiques sur les pesticides et leurs impacts de façon à mieux en mesurer les risques pour la santé et l'environnement.

L'impact sur la santé, ce n'est pas étudié non plus. Des études [...] sur la charge corporelle en pesticides, il n'y en a pas qui se fait au Québec. Déjà, si on commençait par ça, si on regardait ce qu'on a de pesticides dans le corps.

D'autres intervenants soutiennent que des progrès environnementaux substantiels passent nécessairement par des innovations technologiques. De ce point de vue, la minimisation des impacts environnementaux et sanitaires reliés aux pesticides repose sur la recherche de substituts technologiques ayant l'efficacité des pesticides commercialisés sans en comporter les désavantages environnementaux et sanitaires. Les intervenants partagent ainsi la croyance que si des produits plus performants au niveau environnemental, offrant une efficacité comparable à un prix raisonnable, sont disponibles sur le marché, ceux-ci seront jugés plus attrayants par les agriculteurs que les produits concurrents. La résolution de la problématique nécessite d'enlever les obstacles à la création et à la diffusion large et rapide des solutions innovantes.

Moi, je pense que ce qu'il manque c'est vraiment des efforts et des ressources pour développer des méthodes autres que la lutte chimique. Ça prend de la recherche et, souvent, c'est de la recherche qui se réalise sur plusieurs années. Ça demande du transfert technologique aussi.

Par ailleurs, à l'instar des conclusions du rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable sur la gestion des pesticides de l'ARLA (2003), les intervenants mettent de l'avant les difficultés et les retards dans la mise en marché des biopesticides et de nouveaux pesticides parfois moins dangereux. Ils soulignent que les coûts associés à la recherche et à une demande d'homologation sont très élevés. La problématique des pesticides se caractérise ainsi par l'insuffisance et/ou l'absence de choix des agriculteurs quant aux moyens de lutte aux ravageurs disponibles.

Au fond, j'aime mieux l'aborder non pas comme 'problématique pesticides', mais plutôt comme problématique au niveau de la disponibilité des moyens de lutte au

contrôle des ravageurs. Le principal problème, c'est justement l'accès à ces différents moyens de lutte-là et aussi leur disponibilité.

Troisièmement, le développement d'indicateurs de risque des pesticides, c'est-à-dire la quantification des impacts potentiels des différents pesticides sur la santé et l'environnement, est également mentionné. De cette façon, les agriculteurs seraient davantage en mesure de prendre en considération les risques particuliers associés aux produits qu'ils utilisent sur une base quotidienne et d'orienter leurs pratiques en conséquence.

On travaille à développer ce qu'on appelle des indicateurs de risque. C'est des modèles qui devraient nous permettre d'orienter les choix des producteurs de façon à utiliser les produits les moins toxiques pour la santé humaine mais aussi qui sont moins dommageables pour l'environnement.

Notons finalement qu'un intervenant suggère de développer des plans de restauration pour les environnements endommagés.

2.2.4 Des campagnes de sensibilisation et d'information

Sans pour autant insister longuement sur cet aspect, certains suggèrent d'organiser des campagnes d'information et de sensibilisation quant aux risques que comportent les pesticides. Autant les agriculteurs que les consommateurs sont identifiés comme des destinataires de ces campagnes.

2.2.5 Des mesures d'accompagnement à la ferme

Compte tenu de la diversité du secteur agricole au Québec (quant aux types de production, à la taille des fermes, etc.), plusieurs intervenants soulignent qu'il n'existe pas une seule solution à la problématique des pesticides qui serait taillée sur mesure pour tous les producteurs agricoles. De façon complémentaire à une approche réglementaire, ils suggèrent de valoriser les initiatives individuelles, graduelles et souvent volontaires au moyen d'outils de sensibilisation et d'éducation à l'utilisation rationnelle des pesticides, de même que par la mise en place de mesures d'accompagnement personnalisé, autrement dit, d'encourager les interventions de type « ferme par ferme ». Ces outils ont l'avantage de rejoindre les producteurs agricoles dans leur quotidien.

... au niveau agricole, c'est de l'accompagnement qui va être la chose la plus gagnante. [...]. Obligez l'accompagnement au niveau de la protection des cultures, ça

serait une chose. [...]. Il n'y a certainement pas 25 000 entreprises agricoles qui sont abonnés au Réseau d'avertissement phytosanitaire et, pourtant, ça devrait être le cas.

Par exemple, ils suggèrent de mettre davantage l'accent sur le transfert technologique, c'est-à-dire sur des mesures qui permettent aux agriculteurs d'avoir non seulement accès aux nouvelles techniques qui requièrent moins de pesticides, mais qui leurs permettent également d'avoir les capacités, la motivation et la confiance pour les utiliser. Le transfert de connaissances aux producteurs agricoles peut leur permettre d'expérimenter et de s'approprier d'autres techniques de lutte aux ravageurs (le sarclage mécanique, l'arrosage en bande, par exemple).

Il y a des techniques qui permettent de réduire l'utilisation d'herbicide. C'est des techniques qui fonctionnent très bien. Sauf qu'à un moment donné, il faut que le producteur s'approprie la technique, il faut qu'il soit en mesure de la contrôler. Lui, il est habitué de travailler avec une façon, il maîtrise ça, il maîtrise son risque, il sait le temps que ça va lui prendre et tout ça. Si demain matin, on lui propose une autre méthode, il faut qu'il s'approprie cette méthode-là, il faut qu'il la maîtrise. Parce qu'il ne peut pas se permettre de prendre le risque de perdre sa récolte.

Plusieurs intervenants encouragent également le développement des service-conseils en mettant des professionnels (des agronomes, par exemple) à la disposition des agriculteurs pour les guider dans leurs choix de façon à ce qu'ils utilisent les produits adéquats et adéquatement. Ceci consiste également à favoriser la détection précoce des problématiques agricoles à venir et l'adoption de pratiques préventives, ce qui conduit nécessairement à une meilleure utilisation des pesticides.

2.2.6 La certification

Lors des entrevues, deux intervenants ont abordé brièvement les méthodes de certification décernée par un organisme tiers attestant, par exemple, que le produit répond à certains critères plus écologiques (écolabels) ou de la présence d'un système de gestion environnementale de type ISO. Ce type d'intervention nous est toutefois apparu comme quelque chose de relativement méconnu chez la plupart des intervenants.

2.2.7 Les mesures de concertation

La majorité des intervenants soutiennent les efforts de concertation visant la collaboration entre les acteurs sociaux concernés par une problématique en vue de parvenir à un consensus

dans la détermination des principales orientations et la mise en oeuvre des moyens d'action touchant à la question des pesticides.

Actuellement, on s'en va tellement vers un état de connaissance avancé sur les risques potentiels qu'on ne peut plus se fermer les yeux. Et la façon de régler le problème, ce n'est plus de travailler dans un monde de confrontation, mais de concertation.

D'une façon générale, les mécanismes de concertation sont décrits comme des lieux d'interaction entre les acteurs sociaux, leurs permettant de discuter, de partager et d'apprendre sur les rationalités propres à chacun d'eux.

Moi je pense que c'est en discutant, en apportant des idées, en les fouillant le plus, en réfléchissant, en analysant ce qu'on dit et en se remettant en question et en le partageant avec des gens avec qui, normalement, on ne devrait pas le partager parce que ça serait nos adversaires, qu'on fait avancer les choses. Parce que sinon, je pense que c'est des dialogues de sourds. Oui, je crois énormément à la nécessité de se concerter pis de se parler.

Mais ce que ça permet, surtout, c'est de connaître la réalité de l'autre. Parce que moi, ce que je vois, c'est que souvent les gens travaillent chacun dans leur milieu et ils ne se connaissent pas. C'est facile d'accuser les autres quand on ne se connaît pas.

S'ils représentent des espaces publics de dialogue et de discussion, plusieurs entretiennent toutefois des doutes quant aux possibilités de résoudre les problématiques agroenvironnementales au moyen des mesures de concertation. En matière de résolution de problème, la concertation n'apparaît pas comme un moyen particulièrement efficace d'intervention. Certains intervenants nous ont ainsi fait part de déceptions importantes à l'égard des tables de concertation ou des groupes de travail mis en place sur les questions environnementales en agriculture. Compte tenu de la diversité des intérêts présents, de l'inégalité des ressources entre les partenaires (argent, information, expertise, contacts, etc.) et des forts écarts de pouvoir entre les acteurs impliqués, la crédibilité des mesures de concertation est mise en doute.

Oui, je crois énormément à la nécessité de se concerter et de se parler. Simplement, parce qu'en tant qu'individus, on n'a pas la capacité de percevoir la réalité dans son ensemble. [...]. Alors oui, il y a une nécessité de concertation, mais ce n'est pas évident. [...]. J'ai compris que des fois il y a des jeux qui se jouent qui ne sont pas où tu penses qu'ils sont. Alors la concertation, des fois, elle est biaisée. Tous les partenaires ne sont pas toujours aussi [intègres]. C'est pas toujours facile.

Jusqu'à présent, les instances de concertation ont eu très peu d'effets, si ce n'est que de mettre les gens en rogne toujours et toujours. [...]. C'est un peu tordu, c'est pas comme ça qu'on fait de la concertation, c'est pas comme ça qu'on crée un dialogue. [...]. On n'a pas créé de climat favorable à la concertation.

De l'avis de certains, les possibilités de questionner le modèle de développement agricole à travers les tables de concertation sont également limitées. Bien qu'elles touchent aux questions de diminution de l'usage de pesticides et de l'utilisation sécuritaire de ceux-ci, les discussions sur le fond de cette problématique sont écartées. Devant l'ampleur de la problématique et le temps consacré aux négociations entre les partenaires, les compromis atteints apparaissent parfois insignifiants, ce que résume bien ce commentaire d'un intervenant : « C'est quoi le petit pas qu'on a fait ? C'est un pas de souris ».

Le tableau 2.2 synthétise les propos des intervenants rencontrés quant au rôle de l'État et aux interventions à privilégier dans la gestion de l'usage des pesticides en milieu agricole.

TABLEAU 2.2

LE RÔLE DE L'ÉTAT ET LES TYPES D'INTERVENTIONS PRIVILÉGIÉS

	Gouv. Santé	Gouv. Agri.	Gouv. Env.	OSBL Env.	OSBL Santé	Prod. Prov.	Prod. Rég.	Prod. Bio.	Prof. Agro.	Indus.
Réglementation	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Achat / vente			X						X	
• <i>Utilisation</i>			X	X					X	X
• <i>Accompagnement</i>									X	
• <i>Surveillance et contrôle</i>				X						X
Incitatifs économiques				X	X				X	
• <i>Subventions pour les cultures et/ou pratiques écologiques</i>				X	X				X	
• <i>Éco-taxes</i>					X					
• <i>Non- subventions aux pollueurs</i>									X	
Recherche scientifique et innovations technologiques	X	X	X	X	X	X		X		
• <i>Mesure des risques</i>	X	X	X		X					
• <i>Développement de pratiques alternatives</i>		X	X	X		X				
• <i>Développement d'indicateurs de risques</i>	X	X								
• <i>Plans de restauration</i>								X		
Campagnes de sensibilisation /information		X	X		X		X			X
• <i>Citoyens / consommateurs</i>		X			X					X
• <i>Agriculteurs</i>		X	X				X			
Mesures d'accompagnement à la ferme	X	X		X		X	X		X	
• <i>Transfert technologique</i>	X					X	X			

• <i>Services-conseils</i>	X	X		X		X	X			
Certification							X	X		
• <i>Des systèmes de gestion environnementale</i>							X			
• <i>Environnementale</i>								X		
Mesures de concertation	X	X	X	X		X	X			X

2.3 Synthèse des propos

À la lumière de l'ensemble des discours des intervenants rencontrés sur la problématique des pesticides en milieu agricole, il importe d'emblée de mentionner que tous reconnaissent l'existence de problèmes reliés à l'utilisation de pesticides. Le souci pour l'environnement et la santé est ainsi intégré au discours de l'ensemble des intervenants, ce qui écarte la perspective d'un « déni » de la problématique, au sens d'un refus de tenir compte des externalités potentiellement négatives de l'usage des pesticides sur la santé et l'environnement. Tous définissent les pesticides comme des produits hautement toxiques comportant une part de danger et ils reconnaissent que l'usage de pesticides peut affecter la santé de leurs utilisateurs ou des consommateurs de produits alimentaires, qu'ils peuvent nuire à la biodiversité, à la qualité de l'eau, voire à la production agricole elle-même à travers le développement de résistances aux pesticides. Les problématiques environnementales et sanitaires associées à l'utilisation des pesticides ne font donc pas l'objet d'une dénégation ou d'un refoulement. Elles font partie des discours des intervenants. Dans l'ensemble, ils soulignent l'importance de la protection de l'environnement, de la santé et de développer des approches agricoles plus adéquates. Ils abordent les problèmes de contamination de la chaîne alimentaire, des impacts sur la biodiversité, des taux d'intoxication des populations, des phénomènes de résistance aux pesticides, de la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines et autres.

Toutefois, si tous admettent l'existence de ces risques, leurs réactions face à ceux-ci diffèrent. Notre analyse des discours, recueillis au moyen d'entrevues, met en évidence cinq types de construction de cette problématique. La problématique des pesticides en milieu agricole est caractérisée, selon les intervenants, par l'insuffisance des données scientifiques sur la nature et les impacts des pesticides, par la difficulté de définir le risque acceptable, par

l'amplification sociale du risque, par des pratiques agricoles dépendantes de l'apport d'intrants et/ou par l'usage inadéquat de ces produits.

À ce sujet, il appert que les intervenants des organismes gouvernementaux, tout comme les représentants de producteurs agricoles et représentants industriels, sont moins portés à remettre en question les modèles de développement agricole et la dépendance des pratiques agricoles à l'apport d'intrants. En fait, cet élément se retrouve davantage dans le discours des organismes sans but lucratif et celui des professionnels de l'agronomie. De même, il semble que les intervenants des organismes (gouvernementaux et sans but lucratif) voués à la santé et à l'environnement sont moins disposés à associer la problématique des pesticides à un phénomène d'amplification sociale des risques. Malgré ces différences, il est intéressant de noter qu'une forte majorité des intervenants s'entend pour dire que la problématique des pesticides est, en totalité ou en partie, une question de bon usage et qu'il faudrait davantage encourager la responsabilisation environnementale des agriculteurs par l'utilisation adéquate et sécuritaire de ces produits. Certes, cet aspect est central dans le discours de certains et plus secondaire pour d'autres, mais il demeure néanmoins une référence commune pour la majorité d'entre eux. En quelque sorte, cet aspect semble constituer un terrain d'entente, auquel peu d'intervenants n'adhèrent pas.

Par ailleurs, les intervenants rencontrés s'entendent sur le fait que l'environnement et la santé ne doivent pas être laissés à la seule « bonne volonté » de chacun et pensent plutôt que l'État doit intervenir activement dans la résolution des problématiques agroenvironnementales. Néanmoins, ils soulèvent des doutes quant aux possibilités de gérer l'utilisation des pesticides par des mesures strictement législatives et réglementaires. Celles-ci sont parfois jugées trop contraignantes et mal adaptées à la diversité du milieu agricole. D'autres outils sont ainsi suggérés. Il est intéressant de noter que l'utilisation d'incitatifs économiques se retrouve davantage dans le discours des organismes sans but lucratif et des professionnels de l'agronomie, et beaucoup moins dans celui des employés d'organismes gouvernementaux et des représentants agricoles. Ces derniers optent pour que l'État encourage l'adoption de pratiques et comportements environnementaux par des mesures généralement volontaires et non coercitives (recherche, accompagnement à la ferme, sensibilisation, certification).

Bien que la reconnaissance des externalités reliées à l'utilisation des pesticides soit largement partagée par les intervenants, la compréhension et la résolution de celles-ci suscitent une grande diversité de réponses. Ces réponses nous portent toutefois à penser qu'il se dessine actuellement un compromis entre les acteurs sociaux quant à la problématique des pesticides et à sa gestion au sein duquel l'idée d'un « bon usage » des pesticides en agriculture occupe une place importante. Si tous ne partagent pas le même discours, l'inclusion de l'efficacité environnementale dans les pratiques agricoles au moyen d'une utilisation plus rationnelle des pesticides constitue néanmoins un élément partagé par la majorité. Parler d'une rationalisation de l'usage des pesticides implique ainsi que la protection de l'environnement ne doit pas constituer un fardeau pour les producteurs agricoles. Au contraire, elle doit leur rapporter économiquement sans pour autant engendrer un surplus de travail.

Le compromis qui semble se dégager entre les acteurs sociaux vise ainsi à inclure les questions environnementales et sanitaires au sein d'un système agricole qui demeure très spécialisé et industrialisé. Certes, nous voyons poindre une préoccupation commune à l'ensemble des acteurs sociaux pour les dimensions environnementales et sanitaires reliées à l'agriculture, mais la remise en cause d'une agriculture exclusivement orientée sur l'objectif de production de denrées en quantité et à un coût moindre ne fait pas l'unanimité. Nos entrevues suggèrent que l'émergence de ce compromis vise l'intégration des contraintes environnementales et sanitaires à l'agriculture, plutôt que la redéfinition de l'agriculture en fonction de celles-ci. Autrement dit, il vise « une agriculture industrielle et commerciale non polluante » (Lacroix et Mollard, 1995 : 287). Si la logique productiviste n'exclut plus entièrement la logique de l'environnement et si l'environnement et l'économie semblent se rapprocher un peu, les interpénétrations entre ces deux sphères demeurent toutefois limitées. En quelque sorte, il s'agit d'inscrire l'environnement dans la dynamique de la productivité agricole. Dans les deux chapitres qui suivent, il sera question voir quel type de régulation cette perspective est susceptible de générer.

CHAPITRE 3

LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ET L'ENCADREMENT RÉGLEMENTAIRE DES PESTICIDES EN MILIEU AGRICOLE AU QUÉBEC

S'inscrivant dans la démarche d'ensemble du projet de recherche, qui est de répertorier, de décrire et d'analyser les instruments de régulation politique mis en oeuvre dans la gestion des pesticides en milieu agricole, ce chapitre porte sur les formes classiques de l'intervention de l'État, soit la législation et la réglementation. Son objectif est de faire une lecture juridique des pratiques gouvernementales actuelles en matière de protection de l'environnement et d'utilisation des pesticides à des fins agricoles. Puisque l'utilisation de pesticides (l'épandage, l'application) est de juridiction provinciale – alors que les compétences fédérales portent sur la fabrication, la distribution, l'étiquetage, l'importation, l'exportation et le transport interprovincial de ces produits (Grandbois, 1987) – seuls les lois et règlements provinciaux seront analysés.

À travers l'analyse des lois et des règlements qui s'appliquent, ce chapitre vise à déterminer dans quelle mesure l'utilisation des pesticides en milieu agricole est réglementée et si cette réglementation est révélatrice des différentes transformations qui touchent présentement le droit, notamment le droit de l'environnement (Giroux, 1997). Cette évolution de la législation étatique vers des normes négociées, souples et orientées sur la performance (plutôt que sur la technique) sera d'abord définie ; par la suite, la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.Q.E.) et la *Loi sur les pesticides* (de même que ses deux règlements) seront examinées. À la lumière de ces informations, il sera démontré que, d'une façon générale, l'utilisation des pesticides en

milieu agricole échappe au contrôle strict de l'État; loin d'établir des normes contraignantes en matière d'utilisation des pesticides, la réglementation est plutôt orientée sur des mécanismes d'éducation et d'autocontrôle.

3.1 Vers la transformation des formes classiques de l'intervention de l'État

L'État fordiste s'est matérialisé par un « État de lois » (Mockle, 1996). En ce sens, l'interventionnisme de l'État reposait sur la croyance dans la supériorité fonctionnelle de la législation et de la législation déléguée (actes réglementaires) pour l'encadrement des conduites humaines. Du fait de son caractère général, unilatéral et impersonnel, la législation était vue comme l'instrument par excellence pour la formulation des normes sociales. Aussi, dans la foulée du procès intenté à l'État fordiste depuis ces vingt dernières années, c'est bien sûr le rôle de l'État et les types de services publics offerts qui sont remis en cause, mais aussi les outils d'intervention de celui-ci et, essentiellement, la loi et le règlement. La lourdeur excessive de l'appareil de l'État, l'inefficacité dans l'allocation et la gestion des ressources, la déresponsabilisation des citoyens, la faiblesse de la concurrence, et autres critiques formulées à l'égard du pouvoir réglementaire de l'État, sont tour à tour évoqués afin de justifier le mouvement actuel de déréglementation dans l'économie mondiale (Fortier, 2001).

Dans les faits, toutefois, les contours de ce mouvement vers la déréglementation demeurent équivoques. Certes, que les différents gouvernements aient initié des travaux de réflexion sur la déréglementation (Boisvert, 2001; Bourque, 2000) et que la réglementation étatique fasse l'objet d'efforts d'allègement dans la majorité des pays occidentaux (Cloutier, 1999) est indéniable. Néanmoins, une lecture des pratiques actuelles en matière de déréglementation laisse entrevoir des résultats plus nuancés sur les régimes de régulation en place que la seule abrogation des règlements d'un secteur économique en vue du retrait unilatéral de l'État. Dans le cas des réglementations sociales (santé, sécurité, environnement, cohésion sociale), par exemple, celles-ci ont rarement débouché sur la suppression, complète ou partielle, de la réglementation. Ainsi définie, la déréglementation demeure un cas extrême.

En ce qui touche l'évolution des politiques environnementales, notons d'abord que ces revendications en faveur de « moins de règlements » ne sont pas toujours ouvertement

affichées par les gouvernements et les ministères. Sans nécessairement supprimer la législation environnementale, diverses formes d'inaction des autorités publiques vont néanmoins dans le sens d'une déréglementation. Comme l'indiquent Michel Prieur (1987) et Paule Halley (1997), les retards consentis par les gouvernements dans l'adoption des règlements ou l'administration inadéquate de ceux-ci contribuent à réduire le champ d'application d'une loi et traduisent des intentions de réduire l'encadrement normatif de la législation. Dans le secteur relativement nouveau du droit de l'environnement, lequel est donc peu susceptible de souffrir d'inflation réglementaire, le refus de l'État à investir de nouveaux champs réglementaires contribue à en freiner le développement.

Par ailleurs, et de façon un peu paradoxale, le mouvement vers la déréglementation s'exprime aussi par la mise en place de nouveaux instruments de protection environnementale par l'État. Dans une étude portant sur les effets du régime de régulation néo-libérale de l'environnement au Québec sur les institutions politiques et la production des normes sociales, François Dépelteau et Paule Halley soutiennent que « en se référant au cadre d'action collective idéal-typique qui fonde le néo-libéralisme, on pouvait s'attendre à ce qu'une politique de déréglementation se traduise par un retrait de l'État. Or, tout se passe comme si les conséquences réelles qu'entraîne le néo-libéralisme s'avéraient différentes du pronostic posé par le cadre d'action collective des agents sociaux inspirés par le néo-libéralisme » (Dépelteau et Halley, 2001 : 108). Les changements qui touchent au droit de l'environnement ne peuvent donc pas être mesurés en fonction de la seule diminution du nombre de règlements ou de pages de règlements. Les transformations du droit renvoient non seulement à la mise à l'écart de la loi par l'abstentionnisme de l'État à investir de nouveaux champs de régulation ou son retrait volontaire, mais aussi – et peut-être même davantage – à la transformation du droit administratif au profit d'une plus grande flexibilité et de possibilités de dérogation aux règles de portée générale. En somme, déréglementer c'est aussi réglementer d'une façon différente.

Il appert donc qu'un moindre recours à la législation et à la réglementation, de même que l'abrogation, la simplification ou la réduction de celles-ci ne sont pas les seules, ni même les

principales, transformations qui touchent les activités législatives (Mockle, 1996). Aux dires de Corinne Gendron et Marie-France Turcotte,

En opposant réglementation et déréglementation et en juxtaposant chacune à un mode de coordination alternatif, cette perspective dichotomique fait l'impasse sur la complexité des modes régulatoires des sociétés et nous empêche de comprendre leur évolution. Derrière l'image simpliste d'une déréglementation concomitante au retrait de l'État se dessine en fait une nouvelle articulation des pôles de régulation sociale donnant lieu à un véritable processus de modernisation réglementaire (Gendron et Turcotte, 2003 : 147).

Plutôt que le retrait pur et simple de l'État au profit du marché et de ses mécanismes de concurrence, les transformations réglementaires s'expriment davantage par la reconfiguration des moyens de l'action administrative d'une façon qui se démarque des catégories usuelles du droit, de même que par la diversification des sources de régulation concurrentes à la loi (ce dernier aspect fera l'objet du chapitre suivant); « le but ultime est l'introduction et l'utilisation de règles effectives qui, à des degrés divers, introduisent une mise à distance du droit, ou qui proposent un effet de rupture » (Mockle, 2002 : 182). Ainsi, suivant Pierre Issalys (1999), de même que Louis Borgeat et Isabelle Giroux (1997), il est possible d'identifier divers changements dans l'élaboration et la mise en oeuvre des lois et des règlements, lesquels contribuent à en réduire les caractères exécutoire, normatif, général, impersonnel et unilatéral. Certaines transformations et « axes de tension possible entre la culturelle traditionnelle du droit et celle qui semble devoir se dessiner dans le futur » (Borgeat et Giroux, 1997 : 314) peuvent être identifiés.

3.1.1 Vers une réglementation négociée et consensuelle

Alors que la législation renvoie, par définition, à des actes édictés de façon unilatérale (en ce sens qu'elle crée des droits et des obligations pour les administrés sans obtenir leur consentement préalable), l'institutionnalisation de pratiques de réglementation négociée entre l'autorité publique et les groupements de personnes visées par les projets de lois et de règlements en atténue ce caractère unilatéral. Certes, il faut reconnaître que les consultations et négociations informelles sur le contenu des réglementations entre l'État et les principaux intérêts économiques concernés sont des pratiques courantes, sinon généralisées, dans le domaine de l'environnement (Schrecker, 1984). Il semble, en fait, que depuis le milieu des années 1960, les politiques publiques canadiennes sur l'environnement (tant aux échelons

fédéral que provincial) aient été largement non-coercitives, orientées par la négociation informelle des standards environnementaux entre les gouvernements et les industriels. Dans les faits, le caractère unilatéral de la réglementation apparaît donc difficilement soutenable.

Néanmoins, aux dires de Pierre Issalys, l'évolution du droit vers une réglementation de plus en plus négociée « se situe au-delà [de ces] pratiques informelles de consultation » (Issalys, 1999: 85). Depuis les années 1990, il semble qu'il se développe, à côté de ces pratiques informelles, des pratiques formelles de négociation orientées sur la consultation publique et l'inclusion d'autres acteurs sociaux dans la détermination des normes environnementales. Au Québec, par exemple, la *Loi sur les règlements*, adoptée en 1985, prévoit une opération de consultation formelle et publique suivant la prépublication des règlements et devant permettre aux citoyens et groupes intéressés de transmettre au ministère responsable leurs commentaires. Aussi, les enquêtes ou audiences publiques, les commissions parlementaires, les organismes consultatifs, tels que le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), de même que les pratiques de prépublication des textes réglementaires « sont quelques-unes des manifestations de la volonté des autorités politiques de permettre la participation des groupes concernés et du public en général au processus décisionnel de l'Administration » (Issalys et Lemieux, 1997: 96). De moins en moins unilatérale, la réglementation devient consensuelle; elle apparaît donc comme un processus de contractualisation du droit (Morand, 1991; Borgeat et Giroux, 1997) ou d'un droit étatique négocié (Issalys, 1999). Notons toutefois que bien qu'ils témoignent d'une tendance vers l'inclusion des acteurs socio-économiques dans les processus décisionnel et du remplacement des consultations informelles par des consultations formelles avec les acteurs sociaux.

3.1.2 De la réglementation par objectifs

En voulant prendre en charge l'ensemble du développement économique et social, l'État fordiste a mis en place des dispositions juridiques très précises et très détaillées. Ce type de régulation s'est traduit par « la floraison de textes spécialisés, appelés à régir dans le détail les individus et les groupes. Ce droit éclaté, 'en mille morceaux', en 'dentelle' présente du même coup un caractère technique très accusé : les textes se veulent exhaustifs ; ils entendent ne rien laisser échapper des variables auxquelles se heurtera leur application »

(Chevallier, 1991 : 18). Basé sur une rationalité substantive, ce type de réglementation établit des normes juridiques qui définissent précisément les moyens techniques à mettre en œuvre pour parvenir aux objectifs des politiques publiques.

Or, ce type de réglementation fait l'objet de critiques, notamment chez les acteurs industriels, à cause des contraintes élevées qu'imposent ces normes juridiques et de l'entrave au dynamisme de la société qu'elles peuvent représenter. En effet, ceux-ci réclament plus de souplesse dans l'élaboration des règlements⁷ car, de leur point de vue, la réglementation vient bloquer les avancées technologiques. En ce sens, elle impose une technologie, laquelle perdra son avantage relatif au fil des découvertes qui suivront. « En consacrant une technologie à travers la fixation d'une performance donnée, les normes environnementales induisent donc une structuration du champ économique et constituent de ce fait un véritable enjeu stratégique pour les acteurs économiques d'un secteur donné » (Gendron et Turcotte, 2003 : 149). Ainsi, par opposition aux réglementations prescriptives et fondées sur des normes uniquement, nous assistons actuellement au déplacement de la réglementation d'une rationalité substantive à une rationalité procédurale (Lapointe et Gendron, 2004). La réglementation par objectifs consiste à imposer des normes de performance, à spécifier les objectifs d'une réglementation, plutôt qu'à imposer les règles détaillées pour y parvenir. Autrement dit, la réglementation par objectifs astreint les administrés à parvenir à certains résultats, mais elle ne leurs impose pas de manière particulière pour le faire.

3.1.3 Des dispositifs plus souples

Malgré le caractère général, uniforme et inflexible de la réglementation, plusieurs auteurs (Issalys, 1999 ; Borgeat et Giroux, 1997; Halley, 1997) dénotent l'apparition d'une certaine forme de discrétion, de même que le développement de pratiques de dérogation ou de tolérance dans l'application des règlements. Certaines pratiques administratives « atténuent l'idée selon laquelle la mise en oeuvre du règlement s'appuie sur les moyens classiques de la contrainte étatique » (Issalys, 1999 : 86) et assouplissent ainsi la rigueur de la réglementation. Dans certains cas, par exemple, l'administration publique peut choisir de régulariser une

⁷ Voir, notamment : Québec, ministère du Conseil exécutif, Secrétariat à l'allègement réglementaire. 2001. *La réglementation par objectifs : propositions du Groupe de travail Justice*. Québec : MEC.

situation infractionnelle par le recouvrement à des mécanismes non-contraignants (les ententes négociées avec le contrevenant) plutôt que par les sanctions administratives et pénales prévues. L'introduction de cette part de flexibilité dans la mise en application des normes juridiques a pour but d'allouer aux entreprises contrevenantes des mesures d'accommodements et de leur permettre de négocier un régime dérogatoire et particularisé prévoyant les conditions de leur assujettissement éventuel aux normes en vigueur. Dans les faits, cette pratique s'oppose donc à une mise en application unilatérale des lois. Autre exemple, l'administration publique peut favoriser la mise en place de dispositifs d'autocontrôle dans les entreprises (tels que des procédures de repérage et de neutralisation des risques), ce qui substitue à la vérification ponctuelle des inspecteurs de l'État, la responsabilité des acteurs privés.

À la lumière des formes diffuses que revêt l'approche de la déréglementation, les sections suivantes entendent analyser quels sont les paramètres établis par la législation et la réglementation dans la problématique de l'utilisation des pesticides en milieu agricole au Québec. Ayant compris que le mouvement actuel vers la déréglementation ne se mesure pas uniquement par l'inventaire des champs de régulation investis par l'État et qu'il implique aussi d'examiner le type d'encadrement des conduites par l'action étatique, l'attention sera portée sur deux principaux éléments. D'une part, nous entendons examiner dans quelle mesure le milieu agricole est assujetti aux différentes réglementations régissant l'utilisation des pesticides, ce qui implique de regarder à la fois le régime général de la L.Q.E., et celui particulier de la *Loi sur les pesticides* (Giroux, 1993). D'autre part, nous tenterons de voir si cette réglementation est significative des nouvelles tendances de l'action gouvernementale visant à introduire une marge de flexibilité, de concertation et d'autocontrôle dans le cadre juridique de l'État.

3.2 La Loi sur la qualité de l'environnement : une loi large sans portée réelle sur l'utilisation des pesticides

En matière de droit de l'environnement au Québec, la L.Q.E. est la loi de base. Cette loi a été sanctionnée en 1972, mais elle a été modifiée depuis à plusieurs reprises. Un examen exhaustif de cette loi n'est évidemment pas l'objet de ce mémoire; nous désirons plutôt attirer

l'attention sur deux éléments de celle-ci. D'une part, nous voulons mettre en lumière le caractère général de cette loi qui vise l'amélioration de la qualité du milieu et la réduction de sa dégradation par l'attribution de pouvoirs importants à l'administration publique. De fait, cette loi s'inscrit parfaitement dans le contexte des années 1970, marqué par l'accroissement de l'intervention de l'État dans les activités susceptibles de modifier l'environnement et par la primauté de l'action législative, réglementaire et administrative. D'autre part, et un peu paradoxalement, nous voulons démontrer qu'à travers l'adoption de divers règlements, l'utilisation des pesticides a presque entièrement été exclue par le gouvernement de la portée de cette loi.

Comme l'indique Lorne Giroux (1993), la L.Q.E. repose sur deux mécanismes principaux de contrôle, soit une prohibition générale de contaminer l'environnement (l'article 20) et un système d'autorisation ministérielle ou gouvernementale pour toutes les activités susceptibles de modifier l'environnement (les articles 22 et 31.1). Nous aborderons ceux-ci de façon successive.

3.2.1 Une prohibition générale de polluer

La L.Q.E. comporte une prohibition de polluer formulée en termes généraux. L'article 20 de la L.Q.E. énonce une interdiction de contaminer l'environnement, laquelle se lit comme suit :

Nul ne doit émettre, déposer ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement du gouvernement.

La même prohibition s'applique à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de tout contaminant, dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens.

Comme l'ont fait remarqué Yvon Duplessis, Jean Héту et Jean Piette (1982), cette prohibition de contaminer l'environnement comporte trois volets : i) une interdiction de rejeter un contaminant dans l'environnement au-delà des normes permissives définies par règlement, ii) une interdiction de rejeter un contaminant dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement, iii) une interdiction de rejeter un contaminant dans l'environnement

susceptible de comporter des risques pour la santé et les écosystèmes. Les deux premiers volets requièrent donc une réglementation du gouvernement; ils sont « inopérants à l'endroit d'un contaminant ou d'une source de contamination tant et aussi longtemps que ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'un règlement fixant une concentration ou une quantité au-delà de laquelle il est interdit de rejeter un contaminant dans l'environnement ou interdisant d'une manière totale et absolue le rejet d'un contaminant » (Duplessis, Hétu et Piette, 1982 : 70).

Seul le troisième volet s'applique indépendamment de toute réglementation. Or, en ce qui touche à l'utilisation de pesticides, ce volet a vu sa portée considérablement réduite suite à l'adoption de la *Loi sur les pesticides* en 1987. Le deuxième alinéa de l'article 4 de la *Loi sur les pesticides* stipule ainsi que

N'est pas prohibé au sens du deuxième alinéa de l'article 20 de la Loi sur la qualité de l'environnement l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un pesticide s'il résulte d'une activité effectuée conformément à la présente loi, à ses règlements d'application ou aux ordonnances du ministre rendues en vertu de la présente loi à moins que le risque de l'atteinte, du dommage ou du préjudice visé à cet article ne soit déraisonnable.

Cette disposition de la loi a pour conséquence de faire de la *Loi sur les pesticides* la seule référence légale lorsqu'il est question de contamination de l'environnement par des pesticides, à moins que le risque de nocivité atteigne des *proportions déraisonnables*⁸. Dès lors, « à partir du moment où l'activité entraînant un dégagement d'un pesticide se fait en conformité de la *Loi sur les pesticides*, ses règlements et les ordonnances, le seul fait que la présence de ce pesticide dans l'environnement soit susceptible d'être nocive pour l'environnement n'est pas suffisant pour que la prohibition de l'article 20 s'applique » (Giroux, 1993 : 182).

3.2.2 Des pouvoirs administratifs étendus

La L.Q.E. confère également beaucoup de responsabilités à l'autorité administrative chargée de veiller à son application. En plus de l'interdiction générale de polluer, la L.Q.E. établit un

⁸ Notons que ce sont les tribunaux qui auront à fixer le sens de la notion de « proportions déraisonnables ». La mise en application de celle-ci pourrait s'avérer fort problématique selon le type de preuve requis afin d'établir la possibilité d'un risque déraisonnable ou non, voire entraîner la paralysie du processus de réglementation si ce niveau de preuve devait s'avérer très élevé. Sur les aspects politiques de la science, voir Schrecker, 1984.

mécanisme de contrôle basé sur la délivrance d'autorisations pour les activités pouvant modifier l'environnement. Ainsi, pour toutes les activités susceptibles de nuire à la qualité de l'environnement, une personne est dans la nécessité d'obtenir un certificat d'autorisation du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). L'article 22 de la L.Q.E. se lit comme suit :

Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation.

La L.Q.E. confère donc à l'administration québécoise « des pouvoirs généraux de contrôle et de surveillance en matière d'environnement » (Duplessis, Héту et Piette, 1982 : 49).

Or, la L.Q.E. confère aussi au gouvernement le pouvoir, par règlement, « de soustraire des catégories de contaminants ou de sources de contamination à l'application de la présente loi ou de toute partie de celle-ci » (art. 31). Le *Règlement relatif à l'administration de la Loi sur la qualité de l'environnement* contient ainsi les exclusions à l'application de l'article 22. On y apprend, entre autres, qu'un certificat d'autorisation n'est pas requis pour les activités agricoles autres que les activités d'élevage pour la reproduction, l'engraissement ou la fourrure. Les travaux comportant l'utilisation de pesticides ne nécessitent pas non plus d'autorisation, à moins qu'il ne s'agisse de pesticides de la classe 1 tel que définie à l'annexe 1 du *Règlement sur les pesticides*. Comme le mentionne Robert Daigneault, « à toutes fins utiles, le secteur agricole est soustrait de l'application de l'article 22, sauf l'élevage » (Daigneault, 1991 : 258).

L'exigence de détenir une autorisation ministérielle est toutefois élargie, en vertu de l'article 31.1 de la L.Q.E., dans le cas de certains grands projets de développement. La L.Q.E. prévoit ainsi que ces opérations majeures, dont le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* dresse la liste exhaustive, ne pourront être entreprises sans avoir préalablement fait l'objet d'une procédure destinée à évaluer et à étudier leur impact sur l'environnement. L'article 31.1 stipule ainsi que :

Nul ne peut entreprendre une construction, un ouvrage, une activité ou une exploitation ou exécuter des travaux suivant un plan ou un programme, dans les cas prévus par règlement du gouvernement, sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la présente section et obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement.

Dans ces cas, le promoteur est tenu d'obtenir un certificat d'autorisation avant d'entreprendre ses travaux, mais celui-ci est octroyé par le gouvernement et non par le MDDEP, contrairement au régime administratif général de l'article 22. L'octroi de ce certificat nécessite, notamment, que soit réalisée une étude d'impact par le promoteur et, lorsque exigé par les citoyens (au moment et dans la forme prescrits par la procédure), que soit conduit un examen public du projet par le BAPE.

Il appert que l'utilisation des pesticides en milieu agricole n'est pas assujettie à cette procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. La liste des projets assujettis comprend une vingtaine de catégories que Olivier Soubeyran (1995) résume de la façon suivante : les projets de type linéaire (routes, infrastructures routières, routes forestières et énergétiques, gares, terminus ferroviaires, chemin de fer, lignes de transport ou portes de transformation électrique), les projets de type hydrique (barrages ou digues, dragages, creusages, remplissages et redressements d'un cours d'eau, ports ou quais, centrales d'énergie hydro-électrique) et les autres projets (élimination et traitement des déchets dangereux, production animale, pulvérisation aérienne de pesticides). Les seules activités comportant l'utilisation de pesticides qui sont assujetties à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sont ainsi celles qui comportent un « programme ou projet de pulvérisation aérienne de pesticides à des fins non agricoles sur une superficie de 600 hectares ou plus, sauf les pulvérisations expérimentales d'insecticides en milieu forestier impliquant une nouvelle technique d'application sur une superficie totale de moins de 5 000 hectares » (art.2). Comme le souligne Lorne Giroux (1993), l'ensemble des arrosages de pesticides pour des fins agricoles, même lorsqu'ils font appel aux mêmes produits et aux mêmes concentrations que les arrosages aériens, se dispensent de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

Du fait de sa portée générale et des larges pouvoirs administratifs qu'elle confère à travers les régimes d'autorisation des articles 22 et 31.1, on voit très bien que la L.Q.E. s'inscrit dans un contexte marqué par un interventionnisme étatique fort. Néanmoins, lorsqu'il est question de pesticides, la portée de la L.Q.E. a été considérablement réduite par divers règlements visant à exclure ceux-ci de sa réglementation. Ainsi, dans le cas des pesticides, et encore plus particulièrement lorsqu'il s'agit du milieu agricole, « il est possible de résumer la situation en disant que l'exclusion est la règle et l'assujettissement est l'exception » (Giroux, 1993 : 183).

3.3 La Loi sur les pesticides ou la souplesse d'un cadre normatif

Le caractère extrêmement général de la L.Q.E. fait ainsi en sorte que, dans de nombreux cas, les réglementations environnementales développées dans les régimes particuliers, tel que celui de la *Loi sur les pesticides*, constituent des allègements aux normes contenues dans la L.Q.E. (Daigneault, 1997). Sanctionnée en 1987 par l'Assemblée nationale, entrée en vigueur en 1988, la *Loi sur les pesticides* régit la distribution, l'entreposage, le transport et l'utilisation des pesticides, de leurs contenants ou des équipements. Elle a deux règlements d'application, soit le *Code de gestion des pesticides* (2003) et le *Règlement sur les permis et les certificats pour la vente et l'utilisation des pesticides* (1993).

Comme le soutient Jean Piette (s. d.), la *Loi sur les pesticides* est bâtie à l'image de la L.Q.E. ; elle établit la gestion des activités relatives à l'utilisation des pesticides en fonction d'un régime de permis, de certificats et la tenue de registres d'achat et d'utilisation des pesticides. À première vue, ceci semble aller à l'encontre des nouvelles règles gouvernementales axées sur la réduction de la « paperasserie », des formulaires et autres. Néanmoins, nous croyons qu'elle s'en distingue par le fait que ses mécanismes sont axés principalement sur l'éducation des agriculteurs et sur l'autogestion plutôt que le contrôle étatique de leur utilisation de pesticides. En plus de limiter la portée de l'article 20 de la L.Q.E., ce que nous avons déjà vu, nous allons mettre en lumière que, dans l'ensemble, la *Loi sur les pesticides* ne remet pas en question l'utilisation des pesticides en agriculture.

3.3.1 Le Code de gestion des pesticides

La *Loi sur les pesticides*, adoptée en 1987, prévoyait l'adoption d'un *Code de gestion des pesticides*, la « pièce réglementaire maîtresse » (Giroux, 1997 : 405) en vue de régir et de

contrôler les activités relatives à la distribution, à la vente, à l'entreposage, au transport ou à l'utilisation des pesticides, de leurs contenants ou des équipements servant à leur utilisation. Ce *Code de gestion des pesticides* devait donc définir les règles, les restrictions ou interdictions afin de diminuer les risques des pesticides pour l'environnement et la santé humaine.

3.3.1.1 Un *Code de gestion des pesticides* négocié?

Le gouvernement a tenu une première consultation en 1989 sur une version provisoire du *Code de gestion des pesticides*. Néanmoins, ce n'est qu'en avril 2003, soit seize ans après l'adoption de la *Loi sur les pesticides*, que celui-ci est finalement entré en vigueur. Bien que la longueur du processus soit révélatrice du poids des secteurs industriel et agricole dans les réglementations environnementales, l'adoption du *Code de gestion des pesticides* témoigne aussi de l'introduction de l'implication des acteurs socio-économiques dans une démarche formelle de consultation publique.

En 1989, le ministère de l'Environnement a soumis un premier document de consultation portant sur une version provisoire du *Code de gestion des pesticides*. La consultation sur ce document n'a toutefois donné aucune suite. Aussi, il a fallu attendre jusqu'en 1998 avant d'avoir, de nouveau, une consultation ciblée, laquelle fait suite à la publication d'un avant-projet de règlement. En 2001, le ministère a mandaté un groupe de travail portant sur l'utilisation des pesticides en milieu urbain⁹ dont la mission est de déterminer des moyens permettant de réduire les risques pour la santé et l'environnement associés à l'utilisation des pesticides en milieu urbain, de réduire la dépendance aux pesticides, d'avoir accès à des produits moins nocifs et à des méthodes de remplacement, de responsabiliser les citoyens. Le groupe a tenu quatre journées de consultation, auxquelles les groupes et les organismes les plus susceptibles d'alimenter la réflexion sur l'utilisation des pesticides en milieu urbain ont été invités à participer. Par ailleurs, le groupe de travail a également reçu les mémoires de 48 groupes et organismes intéressés par cette question. Cette consultation servira à la formulation du *Code de gestion des pesticides*, ce qui témoigne néanmoins des intentions du

⁹ Le groupe de travail était sous la présidence de M. Claude Cousineau, député de Bertrand et adjoint parlementaire à la vice-première ministre. M. Alexandre Reford, directeur des Jardins de Métis, et Mme Francine Ruest-Jutras, mairesse de Drummondville et vice-présidente de l'Union des municipalités du Québec, faisaient également partie du groupe.

gouvernement de ne pas traiter directement de l'usage des pesticides en milieu agricole. Finalement, en 2002, suite à la prépublication du *Code de gestion des pesticides*, les groupes intéressés ont disposé de deux mois afin de se faire entendre; 71 mémoires ont alors été déposés au ministère.

3.3.1.2 Des normes axées sur les particularismes

S'inscrivant dans la foulée des recommandations formulées par le Groupe de réflexion sur les pesticides en milieu urbain, le Ministère soutient que l'adoption du *Code de gestion des pesticides* découle de la reconnaissance que l'adoption de mesures *préventives* est nécessaire lorsque des preuves *raisonnables* indiquent que la situation présente un risque de dommages graves et irréversibles pour la santé et pour l'environnement. En d'autres mots, même si la démonstration scientifique de la toxicité et des impacts des pesticides sur la santé et l'environnement demeure problématique (CPEDD, 2000), cette absence de certitudes ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées afin d'en prévenir les risques (le principe de précaution).

Or, à la lumière des exigences du *Code de gestion des pesticides*, force est de constater que cette considération ne s'applique pas à tous les secteurs et que le *Code de gestion des pesticides* ne fait pas du principe de précaution un principe de justification substitutif de toute autre considération (Godard, 1997). D'une façon générale, le Code préconise la réduction des utilisations « non essentielles » des pesticides et cible l'utilisation esthétique des pesticides en milieu urbain (l'entretien des surfaces gazonnées). Toutefois, il ne formule aucune mesure véritablement contraignante pour l'usage des pesticides en milieu agricole même si ce dernier représente près de 80% des ventes de pesticides au Québec (Lefebvre, 2002).

Certes, certaines des règles élaborées par le *Code de gestion des pesticides* s'appliquent au secteur agricole. Par exemple, le Code impose le respect de certaines distances d'éloignement des plans d'eau, des cours d'eau et de toute prise d'eau (variables selon les types d'équipement utilisés) lors de l'application des pesticides et de la préparation des mélanges de pesticides. De même, afin de diminuer les problèmes de dérive aérienne résultant de certains types d'équipement (dans le cas des vergers agricoles, par exemple), le Code prescrit

des distances d'éloignement des zones habitées. Il appert néanmoins que les exigences de protection de l'environnement ne sont pas réparties de façon proportionnelle entre les utilisateurs de pesticides. Le *Code de gestion des pesticides* repose sur les particularismes plutôt que sur l'imposition d'une norme générale à tous les secteurs.

S'il prescrit certaines règles visant à réduire le recours systématique aux pesticides, le *Code de gestion des pesticides* n'impose pas pour autant de techniques de remplacement. Pourtant, comme le mentionne le Groupe de réflexion sur les pesticides en milieu urbain (2002), il existe plusieurs techniques reconnues pour remplacer l'utilisation des pesticides de synthèse, tels que les techniques préventives (aération des sols, coupe adéquate du gazon), l'utilisation de macro-organismes antagonistes (insectes parasites, insectes prédateurs), le développement de substances favorisant les mécanismes de réaction de défense des plantes, les techniques mécaniques de contrôle (sarclage, brûlage des mauvaises herbes, etc.), l'utilisation de biopesticides, la réduction des doses de pesticides employées, le traitement par bandes ou localisé, l'emploi accru du désherbage mécanique, de même que le recours à la lutte intégrée (ou gestion intégrée) des ennemis des cultures. Vraisemblablement, le *Code de gestion des pesticides* s'éloigne donc de l'imposition de normes techniques précises.

Au contraire, une rapide comparaison entre la première version du *Code de gestion des pesticides* soumise pour consultation en 1989 et celle adoptée en 2003 atteste clairement d'un effort d'allègement. La première version du Code contenait un ensemble de règles, sous la forme d'un guide de bonnes pratiques, touchant à l'ensemble des aspects relatifs à la préparation, à l'application et à l'entreposage des pesticides. Cette version du Code contenait une série d'instructions touchant à la vitesse des vents lors de l'application de pesticides ou aux façons précises de fermer les entrepôts contenant des pesticides, des aspects qui ne se retrouvent pas dans la version qui a été adoptée. Sur ce dernier aspect, le *Code de gestion des pesticides* se contente de dire que :

Tout pesticide doit être entreposé dans un lieu où les conditions ambiantes, notamment la température, l'humidité ou les précipitations ne sont pas susceptibles d'altérer le pesticide, son contenant ou son étiquette. Il doit également être entreposé de manière à ne pas laisser son contenu se répandre dans l'environnement (art. 5).

La version adoptée met donc davantage l'accent sur les objectifs à atteindre plutôt que sur des normes détaillées et ce, bien qu'elle contienne certaines mesures précises.

3.3.2 Un régime de permis et de certificats

Le *Règlement sur les permis et les certificats pour la vente et l'utilisation des pesticides* établit un contrôle administratif sous la forme d'un régime de permis et de certificats. Ce règlement est la consolidation en un seul des trois règlements portant sur les pesticides et la simplification des exigences administratives en découlant. Le *Règlement sur les permis et les certificats pour la vente et l'utilisation des pesticides* remplace donc, depuis 1997, trois règlements, soit le *Règlement sur les pesticides*, le *Règlement sur les pesticides en milieu agricole*, le *Règlement sur les pesticides en milieu forestier*. De l'avis même du ministère de l'Environnement et de la Faune, ces changements « visent principalement à simplifier l'application réglementaire et à alléger les exigences administratives des entreprises visées par la loi » (MEF, 1997).

En se basant sur les normes de l'ARLA, le Règlement établit cinq classes de pesticides (en fonction de leur type d'utilisation et du risque qu'ils comportent pour la santé et l'environnement), de même que le permis et/ou le certificat qui correspond à celles-ci. La classe 1 comprend les pesticides exemptés de l'homologation (parce qu'ils sont destinés à la recherche, par exemple) ou constitués d'un mélange renfermant l'un ou l'autre des ingrédients actifs suivants : aldicarbe, aldrine, chlordane, dieldrine, endrine, heptachlore. La classe 2 comprend les pesticides à usage restreint. La classe 3 comprend les pesticides à usage commercial, agricole ou industriel. Ce sont, entre autres, les exterminateurs, les professionnels en entretien des espaces verts, les agriculteurs et les producteurs forestiers qui utilisent ces pesticides. La classe 4 comprend les pesticides à usage domestique, alors que la classe 5 comprend les pesticides les moins toxiques, lesquels sont vendus dans de petits emballages, ne requièrent ni préparation ni dilution. Ils contiennent des ingrédients actifs de faible toxicité ou sont destinés à des usages particuliers (insectifuges, colliers antipuces, appâts à fourmis, etc.).

Suivant qu'ils sont rattachés à des activités de vente en gros, de vente au détail, à des travaux rémunérés ou à des travaux sans rémunération, ces différentes classes de pesticides nécessitent l'obtention d'un permis particulier. L'usage de tous les pesticides, à l'exception des pesticides de classe 5, nécessite un permis pour les activités exercées moyennant rémunération. Les producteurs agricoles qui utilisent des pesticides « afin de détruire ou de contrôler les invertébrés nuisibles aux cultures qui y sont produites, à l'exception des végétaux d'agrément ou d'ornementation, de prévenir ou de combattre les maladies parasitaires de ces cultures, d'en contrôler la croissance ou de détruire les plantes qui leur sont nuisibles » (art. 14.8) y sont assujettis. Notons que, récemment, la période de validité des permis a été prolongée, passant de 2 ans à 3 ans.

Par ailleurs, le Règlement établit également un régime de certificats. Contrairement aux permis qui autorisent une personne à exercer certaines activités reliées aux pesticides, les certificats attestent des connaissances acquises par son titulaire en matière de pesticides. Afin d'obtenir un certificat de qualification, les producteurs agricoles doivent réussir un examen visant à mesurer leurs connaissances sur les risques des pesticides pour la santé et pour l'environnement, sur l'approche de la lutte intégrée, ainsi que sur les bonnes pratiques lors de l'utilisation des pesticides. La formation n'est pas obligatoire, mais elle permet à la personne d'acquérir les connaissances nécessaires à la réussite de l'examen.

Ici encore, le Règlement identifie quatre types de certificats, selon le type d'activités auquel l'usage du pesticide est relié. La production agricole fait l'objet d'un certificat spécifique (certificat de catégorie E) avec des sous-catégories de certificats. Ainsi, à titre d'exemple, en plus du permis correspondant, le producteur agricole qui désire réaliser des travaux comportant l'utilisation d'un pesticide de la classe 3 afin de protéger ses végétaux contre les maladies parasitaires, devra se munir d'un certificat de la sous-catégorie E1.1, c'est-à-dire le « Certificat de producteur agricole pour l'application des pesticides de classe 3 ». La période de validité des certificats a également été prolongée récemment de 3 ans à 5 ans.

Notons que l'exigence de certification, dont la majorité des agriculteurs étaient jusqu'à ce jour exemptés, a également été élargie. Cette modification réglementaire, dont l'entrée en

vigueur a été fixée au 3 avril 2005 (selon un échéancier réparti sur 3 ans), étend la certification à l'ensemble des producteurs agricoles qui utilisent des pesticides de classe 3. Ainsi, tous les agriculteurs qui accomplissent des travaux comportant l'utilisation de pesticides de classe 3 devront détenir un certificat de qualification de la sous-catégorie E1.1. La préférence donnée à l'extension de la certification aux agriculteurs, plutôt qu'à l'adoption de mesures réglementaires plus contraignantes quant aux activités agricoles comportant l'utilisation de pesticides, atteste selon nous d'une approche axée sur l'éducation et l'information. Notons toutefois que bien que cette mesure permet d'augmenter le niveau de sécurité dans l'utilisation des pesticides, elle ne constitue aucune garantie quant à l'atteinte de quelconques résultats environnementaux.

3.3.3 Les registres ou les débuts de l'autocontrôle

Le Règlement exige aussi des agriculteurs qu'ils tiennent un registre de leurs achats et des livres de compte (art. 50) ainsi qu'un registre de leur utilisation de pesticides (art. 51). Aussi, depuis 1988, les détenteurs de permis devaient transmettre, sur une base annuelle, ces états de transactions et d'utilisation de pesticides au MDDEP. Or, dans la foulée des mesures d'allégement administratif, une approche plus souple a été introduite en 1997. S'ils demeurent dans l'obligation de tenir les registres et de conserver toutes les pièces justificatives, ceux-ci n'ont plus à les transmettre au ministère, sauf à la demande de ce dernier.

En réduisant les tâches d'inspection et de vérification assumées par l'administration publique, le gouvernement délaisse ainsi une partie des contrôles de type classique de l'État. Cette mesure, qui coïncide d'ailleurs avec la publication d'une gamme d'outils informationnels et éducationnels, laisse aux agriculteurs la responsabilité de faire eux-même le suivi de leur utilisation de pesticides. En somme, le gouvernement s'en remet à la discipline volontaire des agriculteurs. Ainsi, depuis le début des années 1990, le gouvernement multiplie les publications incitant les agriculteurs à utiliser les pesticides de façon plus adéquate et sécuritaire et à considérer le registre (ou « carnet de champ ») comme un outil indispensable, fiable et utile afin de suivre l'évolution d'une entreprise agricole dans le temps et de mieux planifier la prochaine saison de production. Notons que plusieurs des ces publications

s'inscrivent dans le cadre de la Stratégie phytosanitaire du MAPAQ, lancée en 1992, laquelle sera davantage détaillée dans le chapitre suivant. L'hypothèse qui semble soutenir une telle approche est qu'une fois informés adéquatement des impacts de leurs pratiques et des risques encourus, les agriculteurs vont volontairement adopter des pratiques alternatives. Bref, en matière d'utilisation des pesticides en milieu agricole, l'ère semble davantage à l'autodiscipline et à l'autocontrôle des agriculteurs qu'au contrôle administratif.

À la lumière de cet examen de la réglementation susceptible d'avoir des incidences sur l'utilisation des pesticides, force est de constater que le milieu agricole est dispensé d'un contrôle sévère de ses activités. Les principales réglementations élaborées, ou bien elles ne visent pas spécifiquement le secteur agricole (tels que la L.Q.E. et le *Code de gestion des pesticides*), ou bien elles optent davantage pour la mise en oeuvre d'outils d'éducation et de sensibilisation (telle que l'exigence de certification prévue par le *Règlement sur les permis et les certificats pour la vente et l'utilisation des pesticides*).

Il ressort donc clairement que la réglementation n'est pas l'instrument privilégié par le gouvernement afin de gérer l'utilisation des pesticides en milieu agricole. Celui-ci semble plutôt avoir opté pour une approche éducative, à travers l'établissement de programmes de formation axé sur l'usage rationnel et sécuritaire des pesticides et l'obligation de réussir l'examen de qualification. Malgré des discours sur la nécessité de réduire la dépendance sociale aux pesticides et sur les effets potentiellement néfastes de ceux-ci sur l'environnement et la santé humaine, le secteur agricole – qui soulignons-le est de loin le plus gros utilisateur de pesticides – échappe aux principaux contrôles réglementaires. Aussi, bien que la *Loi sur les pesticides* a amené la création d'un système bureaucratique complexe de permis et de certificats, lequel « n'assure [toutefois] aucune garantie sérieuse quant à l'atteinte à l'objectif de protection environnementale » (Giroux, 1993 : 206), cette réglementation démontre un souci de reconfigurer les moyens de l'action administrative dans une approche d'éducation et de sensibilisation, plutôt que de normes réglementaires. Si le champ régulateur des pesticides en milieu agricole ne semble pas particulièrement investi par l'interventionnisme étatique, du moins dans sa forme classique (loi et règlement), le chapitre suivant examinera les formes de régulation alternatives qui ont été mises en place.

CHAPITRE 4

VUE D'ENSEMBLE DES NOUVEAUX MODES DE RÉGULATION MIS EN OEUVRE DANS LA GESTION DES PESTICIDES EN MILIEU AGRICOLE

Bien que la remise en question de la pertinence des outils proprement juridiques (la législation et la réglementation) en tant que dispositifs de régulation sociale ne fasse pas consensus (Ashford, 2002 ; Dépelteau et Halley, 2001), celle-ci coïncide néanmoins avec l'avènement de nouveaux outils de régulation. Dans l'ensemble, la mise en oeuvre de ces nouveaux outils se base sur l'idée que la complexité croissante de la société et les enjeux qu'elle rencontre nécessite une structure d'intervention plus souple et sur le sentiment que l'État « semble être contraint d'agir avec d'autres types de programmes s'il veut continuer à guider la société » (Willke, 1991 : 89). Fondés tantôt sur la collaboration, la concertation, la négociation, tantôt sur l'information, l'incitation et la sensibilisation, ces nouveaux instruments s'opposent à l'imposition autoritaire des normes sociales par l'État et mettent en valeur la volonté et l'implication des acteurs non-gouvernementaux dans la gestion des situations qui les concernent (Morand, 1991).

En vue de saisir ces nouveaux outils de régulation, de même que les prémisses qui les sous-tendent, le chapitre présent entend examiner dans quelle mesure ceux-ci sont utilisés dans la mise en oeuvre et l'application des politiques publiques québécoises reliées à la gestion des pesticides en milieu agricole. D'emblée, notons que s'il y aurait lieu de s'interroger sur le fonctionnement effectif et l'efficacité de ces différents instruments eut égard des problématiques environnementales et sanitaires, tel n'est pas l'objet du présent chapitre. Il

cherche plutôt à les décrire afin de voir dans quelle mesure ils sont révélateurs des rapports entre l'État, le marché et la société civile. L'approche retenue se veut donc essentiellement descriptive.

Par ailleurs, notons également que ce chapitre n'entend pas faire l'inventaire complet des différentes politiques et programmes qui touchent de près ou de loin à la gestion des pesticides. Il cherche plutôt à interroger les transformations qui touchent aux modalités d'intervention de l'État à travers certains exemples. Pour cette raison, nous avons choisi de concentrer principalement notre regard sur les outils qui s'inscrivent dans le cadre du *Plan d'action 1998-2005* en agroenvironnement et qui touchent spécifiquement aux problématiques environnementales et sanitaires reliées aux pesticides. Ceci nous évitera ainsi d'avoir une approche trop éclatée sur la question. Ce faisant, toutefois, nous sommes conscients de soustraire de notre analyse d'autres mécanismes susceptibles de débattre de ces questions et d'avoir des impacts au niveau environnemental et agricole ; mentionnons, par exemple, l'approche de gestion par bassin versant mise en oeuvre dans le cadre de la *Politique de l'eau* (2002)¹⁰ ainsi que les tables de concertation régionales et les tables filières du secteur agroalimentaire¹¹.

En nous inspirant de différentes typologies des instruments de politique environnementale (Harrison, 2001 ; Falconer, 1998 ; Black, 1995) et du *Plan d'action 1998-2005* en agroenvironnement, nous avons donc identifié quatre types de mesures mises de l'avant dans

¹⁰ Dans le cadre de la *Politique de l'eau* adoptée à l'automne 2002, et suite à un projet pilote mené dans le bassin versant de la rivière Chaudière (COBARIC), le gouvernement du Québec met actuellement en place un système de gestion intégrée de l'eau par bassin versant. La gestion par bassin versant constitue une nouvelle forme de gouvernance dans la gestion de l'eau au Québec qui vise la conciliation de l'ensemble des activités (naturelles ou humaines) qui ont cours sur un bassin versant en tenant compte des impacts qu'elles représentent sur l'eau et sur les écosystèmes aquatiques.

¹¹ Depuis les années 1990, le secteur bioalimentaire a mis en place de nouveaux arrangements institutionnels qui se fondent sur une dynamique de concertation régionale et sectorielle. Le Québec compte ainsi 25 tables filières qui rassemblent les acteurs d'un même secteur bioalimentaire autour du développement de leur industrie, de même que 15 tables de concertation régionale qui regroupent les intervenants du secteur par régions géographiques. Bien qu'elles puissent parfois se pencher sur les questions environnementales, ces tables de concertation se situent principalement dans la recherche de solutions aux défis communs qui se posent à eux et, notamment, celui de la concurrence grandissante résultant de l'ouverture des marchés.

la gestion des problématiques environnementales en milieu agricole au Québec. Il s'agit i) des mécanismes de concertation, ii) des mesures d'information, de transfert technologique, de formation et d'encadrement technique, iii) des instruments de nature économique ainsi que iv) des mesures auto-régulatoires, telles que la certification environnementale. L'examen successif de ces différentes mesures démontre que l'exhortation pour l'adoption de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement à travers des programmes d'éducation et de sensibilisation demeure actuellement la principale stratégie gouvernementale de gestion des pesticides. D'une façon générale, cette approche s'appuie sur la responsabilisation des acteurs locaux face à l'environnement et sur l'adaptation des interventions agroenvironnementales à la diversité du milieu agricole, ce qui contraste avec les modes d'action publique centralisés, hiérarchiques et unilatéraux d'un État fordiste. Ce faisant, toutefois, c'est une approche qui laisse largement de côté la dimension socio-économique de l'activité agricole. Un appel est lancé aux agriculteurs pour qu'ils prennent davantage en compte les impacts écologiques de leurs pratiques, sans pour autant questionner la durabilité du modèle de développement agricole dans lequel s'inscrivent ces pratiques.

4.1 « Un environnement à valoriser » et la définition concertée d'un plan agroenvironnemental

Depuis le début des années 1990, les discours autour de la concertation trouvent un écho certain dans le secteur bioalimentaire où le MAPAQ invite les intervenants du secteur à se regrouper afin de travailler ensemble à une nouvelle dynamique de développement. De cette façon, le ministère soutient vouloir amener l'ensemble des acteurs du secteur bioalimentaire à se mobiliser, à partager leurs préoccupations et à évaluer les moyens d'intervention possibles pour le secteur. La concertation est donc au coeur des orientations identifiées dans le *Plan stratégique du ministère et des organismes* (2001-2004), de même que dans la *Politique ministérielle de développement durable* adoptée par le MAPAQ en 1995. Il est ainsi mis de l'avant que l'atteinte du développement durable passe par la mise en place de nouvelles institutions et le changement des processus décisionnels vers l'intégration plus poussée des différents points de vue et la collaboration des acteurs sociaux à travers la construction de lieux d'interaction.

D'une façon générale, la concertation se fonde sur l'idée d'une intégration des participants à la définition et à l'implantation de moyens d'actions. Elle est définie comme « un processus qui implique la collaboration volontaire entre au moins deux acteurs et qui vise l'atteinte d'un consensus sur des questions définies par eux » (Fournier, 1986 : 3). La concertation se distingue donc de la consultation en ce sens qu'elle vise à atteindre un consensus entre les participants. Les mécanismes de concertation, aussi appelés programmes relationnels (Willke, 1991) ou processus multipartites de collaboration (Turcotte, 1997), prennent des formes multiples : les tables de concertation, les groupes de travail, les tables filières, les sommets économiques sont tous présentés comme des expériences de concertation. Ils se situent parfois au niveau d'un secteur d'activités économiques, parfois aux niveaux local, régional ou même national. Dans tous les cas, ils représentent des mécanismes à travers lesquels les principaux acteurs sociaux concernés par une problématique sont amenés à collaborer ensemble en vue de parvenir à un consensus dans la détermination des principales orientations et la mise en oeuvre des moyens d'action.

Au Québec, dans le domaine de l'agroenvironnement, le groupe de travail « Un environnement à valoriser » a été constitué à la suite de la Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois (1998). Comme son nom l'indique, « Un environnement à valoriser » est un groupe de travail qui porte spécifiquement sur les problématiques environnementales agricoles. Les travaux du groupe ont été lancés en mars 1998 sous la présidence de Me Jules Brière. Il s'agit d'un groupe de travail multipartite qui regroupe des représentants appartenant à divers champs d'activités connexes : milieu agricole, fourniture d'intrants agricoles, transformation alimentaire, commerce des aliments, monde municipal, groupes environnementaux et représentants gouvernementaux¹². L'objectif du groupe de travail est d'amener les différents intervenants du secteur agricole à définir des objectifs communs en matière d'agroenvironnement et des voies d'action pour y parvenir. Son mandat

¹² Le groupe de travail réunit des représentants de l'Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière (AQINAC), de la Coopérative fédérée du Québec (CFQ), de la Fédération québécoise des municipalités (FQM), de l'Institut de recherche et développement en agroalimentaire (IRDA), du ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP), de l'Ordre des agronomes du Québec (OAQ), de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), de l'Union des producteurs agricoles (UPA) et de l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN).

consiste à préparer un plan d'action (lequel a été adopté lors du Rendez-vous des décideurs en mars 1999) et à en assurer la consolidation et l'enrichissement.

4.1.1 Les mécanismes de concertation : une ouverture au dialogue et à l'échange d'information plus qu'un substitut à l'action gouvernementale

À la différence d'une approche d'intervention de type hiérarchique dans laquelle les arrangements institutionnels sont dominés par des gouvernances étatiques, l'État québécois semble s'être engagé dans une quête de mécanismes nouveaux de coordination qui soient plus ouverts à la participation d'une diversité d'acteurs sociaux. Pour les questions d'environnement, notamment, il semble que le processus décisionnel se détache de plus en plus d'une logique purement représentative afin d'inclure la participation des acteurs dans le débat, dans la détermination et la mise en oeuvre des politiques (Gendron et Turcotte, 2003). Néanmoins, la littérature sur ce sujet indique que ceux-ci ne constituent pas des substituts à la détermination par l'État des grandes orientations du secteur.

Si les mécanismes de concertation sont parfois présentés comme des mesures plus souples et moins contraignantes que la réglementation, Corinne Gendron et Marie-France Turcotte (2003) soulignent qu'il faut éviter de les voir comme des alternatives à l'intervention des pouvoirs publics. En effet, bien que la recherche d'un consensus est présentée comme l'élément central des mécanismes de concertation, dans les faits, il a été démontré que les consensus sur des objectifs et des moyens d'action spécifiques demeurent plutôt rares. Comme l'indique Marie-France Turcotte (1997), plus les mécanismes de concertation rassemblent des participants diversifiés et qu'il y a présence de systèmes rationnels différents chez les acteurs sociaux, plus les consensus atteints portent sur des thèmes généraux et mènent à l'utilisation de concepts larges et non-opérationnels. Il existe donc un lien entre la diversité des participants et les limites des consensus atteints. Dès lors, les mécanismes de concertation n'apparaissent pas comme « [des] mécanisme[s] approprié[s] pour allouer des ressources, ni pour en harmoniser le flux, ni pour distribuer les pouvoirs, ni pour assigner des rôles et des responsabilités, ni pour réduire l'incertitude » (Turcotte, 1997 : 146). Ainsi, si le groupe de travail « Un environnement à valoriser » constitue un lieu d'interaction entre les acteurs du milieu agricole, il ne faut pas s'attendre d'un tel mécanisme qu'il parvienne à

redéfinir fondamentalement les orientations du développement agricole d'une façon qui soit moins dommageable pour l'environnement.

Outre cette recherche de consensus, ce qui distingue les mécanismes de concertation réside dans les possibilités d'apprentissage chez les acteurs sociaux qui y participent. En mettant ensemble des logiques différentes, les mécanismes de concertation permettent une redéfinition des problématiques d'une façon qui intègre les différents points de vue, de même qu'à faire un inventaire plus large et complexe des solutions possibles. De cette façon, les mécanismes de concertation constituent des lieux de négociation et d'affirmation de la légitimité des acteurs et de leurs rationalités propres. L'apport du groupe de travail « Un environnement à valoriser » se situe peut-être davantage au niveau du partage de l'information et de la communication entre les acteurs. D'ailleurs, selon le Vérificateur général du Québec, depuis l'élaboration du plan d'action « Le nombre de comités mixtes (MAPAQ et ministère de l'Environnement) a triplé depuis notre vérification et le groupe de travail 'Un environnement à valoriser' témoigne d'une meilleure concertation entre les deux ministères » (Vérificateur général du Québec, 2000 : 356).

La mise en oeuvre de mécanismes de concertation doit donc être vue comme un renouvellement des formes d'interaction entre l'État et les autres acteurs sociaux visant à introduire plus de réflexivité dans la production des politiques publiques se situant à mi-chemin entre le contrôle autoritaire de l'État et l'autonomie absolue des sous-systèmes sociaux (Morand, 1999). Ils permettent à l'État de tenir compte des réactions des destinataires à l'égard de ses politiques à travers la participation constante de ceux-ci au processus décisionnel et de comprendre les problèmes qui risquent de se poser dans les sous-systèmes sociaux qu'il cherche à influencer. Les mécanismes de concertation permettent à l'État de compter sur la participation des groupes sociaux, celle-ci devenant alors une véritable technique de management (L. Ouellet, 1983, dans Fournier, 1986 : 4). La mise en oeuvre des mécanismes de concertation repose donc sur l'idée que la légitimité des décisions politiques est fonction, non seulement de leur utilité et de leur pertinence, mais également du processus décisionnel ; « c'est dès lors le processus délibératif qui se pose en pierre angulaire de la légitimité du processus réglementaire qui vise l'intérêt général » (Gendron et Turcotte, 2003 :

154). Dans ce contexte, le rôle de l'État n'est plus d'imposer des directions, mais plutôt de favoriser le dynamisme des secteurs en facilitant l'action collective, en « cherchant à mobiliser l'ensemble des acteurs, à les responsabiliser autour d'un projet commun axé sur des valeurs collectives, sur des valeurs fondamentales qui seraient les assises d'une société en mutation » (Bourque, 2000 : 138).

4.1.2 Le plan d'action : minimiser les impacts écologiques de l'agriculture sans porter atteinte à la compétitivité du secteur

Dans son plan d'action, le groupe de travail fixe l'objectif général que :

D'ici 2005, les quelques 20 000 fermes représentant près de 90% de l'activité agricole au Québec auront entrepris l'adoption de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement dans les domaines de l'entreposage et de la gestion des fumiers, de la gestion des fertilisants, de la conservation des sols, de la protection des cours d'eau en milieu agricole et de l'utilisation des pesticides (Groupe de travail « Un environnement à valoriser, 2003 : 2).

Outre l'élaboration d'un état de la situation environnementale, lequel doit encadrer toutes les démarches en agroenvironnement, le plan d'action met de l'avant trois cibles d'intervention, soit l'implantation à la ferme de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, la valorisation de la certification environnementale et l'implantation de l'écoconditionnalité (ajoutée en 2001).

Or, bien que la mise en place du groupe de travail constitue une réponse aux problématiques environnementales et sanitaires marquée par le souci d'en réduire ou d'en éviter les effets, il s'inscrit aussi dans un contexte de ne pas porter atteinte à la compétitivité de l'agriculture québécoise. Le groupe de travail « Un environnement à valoriser » est né des suites de la Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois, tenue à Saint-Hyacinthe en 1998¹³. L'objectif de la Conférence était de développer une vision commune et des consensus sur les enjeux et les orientations de développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire (MAPAQ, 1997). Cette conférence était présentée comme l'occasion pour la société et les

¹³ En plus du groupe de travail « Un environnement à valoriser », trois autres groupes de travail ont été constitués, soit « Tirer parti d'une nouvelle réalité économique » (marchés), « Des risques d'entreprise à gérer » (outils financiers en agriculture) et « S'investir dans le savoir-faire » (formation et R&D).

acteurs socio-économiques du secteur agroalimentaire de « refaire leurs choix » sur les orientations du développement du secteur et sur les façons d'y parvenir. Pourtant, dans l'ensemble, la valorisation de la compétitivité et de la productivité du secteur, la libéralisation des échanges, la révision du rôle de l'État en tant que levier économique, la saine gestion des ressources ainsi que la participation des agents économiques et sociaux au processus décisionnels ont servi de cadre général aux débats. La Conférence s'est ainsi soldée sur l'objectif de « mettre le cap sur la croissance » en ciblant l'augmentation des exportations pour qu'elles atteignent 4 milliards \$ d'ici 2005, soit le double de leur volume de 1998, la création de 15 000 emplois nouveaux dans ce secteur et des investissements de l'ordre de 7,5 milliards \$.

De ce point de vue, le groupe de travail « Un environnement à valoriser » se situe dans une situation paradoxale : d'une part, une volonté d'augmenter le volume de la production et celui des exportations ; d'autre part, des préoccupations quant aux perturbations que génère l'agriculture sur l'environnement. Dans un tel contexte, et malgré une ouverture proclamée au dialogue, on voit mal celui-ci débattre de la cohérence entre le développement économique du secteur et les préoccupations environnementales et sociales. Aussi, bien que les intervenants adhèrent au principe d'une agriculture durable, nulle part ne figure dans les travaux du groupe de définition de celle-ci. Aux dires de Denis Boutin, « on note en particulier [dans le plan d'action] l'absence d'interventions visant à encourager une certaine 'désintensification' de l'agriculture et de mesures destinées à soutenir des systèmes d'exploitation plus performants sur le plan environnemental » (Boutin, 2001 : 21). En effet, comme nous le verrons, le groupe de travail s'est concentré sur la définition d'un plan d'action qui ne remette pas en question ni la croissance économique comme leitmotiv, ni la place et le rôle du marché dans le développement du secteur agricole. Avant tout, la démarche proposée repose sur des mesures d'auto-responsabilisation et de soutien professionnel.

4.2 Le coeur de l'intervention : l'information, le transfert technologique, la formation et l'encadrement technique

Dans le but d'implanter à la ferme des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, le plan d'action en agroenvironnement entend appuyer et accentuer l'ensemble des efforts

déployés dans le cadre de la Stratégie phytosanitaire. Les lignes directrices de cette Stratégie phytosanitaire ont été définies en 1992 par le MAPAQ, de concert avec le MENV et l'Union des producteurs agricoles (UPA). Cette stratégie est définie comme « un ensemble d'actions structurées et concertées pour la protection des plantes visant la réduction des pesticides et l'adoption de la lutte intégrée » (MAPAQ, 2001 : 6). La Stratégie phytosanitaire proposée vise ainsi à réduire les quantités de pesticides utilisés en agriculture au Québec et à substituer la « lutte chimique aveugle » (Chevalier, 1993), c'est-à-dire à l'utilisation systématique, préventive et sans discrimination des pesticides, par des approches de lutte intégrée.

D'une façon simplifiée, la lutte intégrée (ou gestion intégrée) « est une méthode décisionnelle qui a recours à toutes les techniques nécessaires pour réduire les populations d'organismes nuisibles de façon efficace et économique, tout en respectant l'environnement » (MAPAQ, 2003: 4). Elle repose sur une gestion dynamique, évolutive et globale (préventive et curative) de l'intervention sur les organismes nuisibles et considère l'environnement comme un allié. Le MAPAQ met ainsi de l'avant une démarche de lutte intégrée en six étapes qui permet de réduire l'usage des pesticides, soit : l'identification des organismes utiles et nuisibles afin de connaître les espèces qui habitent les écosystèmes et ainsi éviter d'éliminer les organismes « alliés » ; le suivi régulier au champ de façon à dépister et évaluer l'abondance des organismes utiles ou nuisibles ; l'utilisation de seuils d'intervention afin d'appliquer le pesticide seulement lorsque cela est justifié ; l'adaptation de l'écosystème afin de rendre celui-ci favorable aux organismes utiles et défavorable aux organismes nuisibles (par exemple, le choix des dates de semis, etc.) ; la diversification, l'intégration et la combinaison des méthodes de lutte (le désherbage mécanique, par exemple) de façon à ce que les pesticides n'en soit qu'un maillon ; l'évaluation des conséquences et de l'efficacité des actions par l'utilisation de parcelles témoins et les évaluations des rendements.

Afin de favoriser l'intégration de la lutte intégrée dans les pratiques agricoles, le MAPAQ privilégie les actions non-contraignantes aux règles autoritaires de l'État, c'est-à-dire des mesures qui reposent sur la persuasion, sur l'information et sur des systèmes d'aide à la décision. Ces instruments se basent sur l'idée d'une responsabilisation des acteurs sociaux au moyen de la diffusion de l'information et des connaissances appropriées plutôt que le

contrôle direct des comportements sociaux en ayant recours aux lois et règlements. À travers ces interventions, le rôle de l'État se borne ainsi à suggérer l'adoption de certains comportements, à recourir à la persuasion morale, en se défendant bien toutefois d'édicter des normes impératives (Morand, 1999). Ces instruments fonctionnent sur une base volontaire, en ce sens qu'ils visent à encourager les agriculteurs à adopter spontanément des pratiques plus écologiques. La réussite des actions étatiques demeure ainsi dépendante de la bonne volonté des destinataires.

L'objectif poursuivi par cette approche est d'informer et de sensibiliser les agriculteurs aux impacts écologiques ou sanitaires de leurs activités et aux techniques et/ou produits alternatifs permettant de réduire ces impacts ; « On s'efforce d'internaliser la sensibilité aux problèmes d'environnement dans les décisions individuelles en exerçant des pressions ou en faisant appel à la persuasion, soit directement, soit indirectement » (OCDE, 1994 : 16). Ce faisant, cette démarche repose, en partie du moins, sur le postulat que les problématiques environnementales et sanitaires générées par les pesticides proviennent du fait que les agriculteurs ne sont pas suffisamment informés des impacts de leurs pratiques et des méthodes alternatives. L'intervention vise ainsi la diffusion de l'information auprès des agriculteurs portant sur des techniques agricoles qui soient moins dommageables pour l'environnement et la santé. Actuellement, il semble que la gestion des pesticides en milieu agricole repose majoritairement sur le recours à ce type d'action. Aussi, nous avons choisi de présenter trois instruments qui sont en place et qui s'inscrivent dans cette approche ; il s'agit du Programme de soutien à la stratégie phytosanitaire, des Clubs-conseils en agroenvironnement et du Réseau d'avertissement phytosanitaire.

4.2.1 Le Programme agroenvironnemental de soutien à la stratégie phytosanitaire

Dans le cadre de la phase III de l'Entente de concertation Canada-Québec Plan d'action Saint-Laurent Vision 2000, le MAPAQ a instauré le Programme agroenvironnemental de soutien à la stratégie phytosanitaire. Celui-ci constitue un programme d'aide financière dont la mission est de « Favoriser la réduction de la quantité de pesticides utilisés en agriculture et l'augmentation des superficies cultivées en lutte intégrée, de façon à réduire les possibilités de contamination des cours d'eau par les pesticides sous les seuils de protection de la vie

aquatique et de l'eau potable » (MAPAQ, site Internet). Ainsi, pour les années 1998 à 2003, le ministère disposait d'un budget de 2 500 000\$ (soit environ 500 000\$ par année) afin de subventionner des projets portant sur le développement, la formation ou le transfert technologique en lien avec la réduction de l'utilisation des pesticides et la lutte intégrée en milieu agricole.

Ce programme visait à offrir une aide financière aux associations (telles que les clubs de production, les clubs d'encadrement technique, les clubs agroenvironnementaux, les associations reconnues de producteurs ou les organismes ou centres de recherche parapublics ou privés) désireux de mettre en oeuvre des projets de développement ou de transfert technologique. Les projets subventionnés devaient avoir une portée collective et viser l'un ou l'autre des secteurs agricoles cibles suivants : les grandes cultures (céréales, maïs et soya), la pomme et la pomme de terre. Les montants maximums accordés variaient de 30 000\$ à 50 000\$ selon la durée du projet (un ou deux ans).

Le Programme agroenvironnemental de soutien à la stratégie phytosanitaire a ainsi mené à la promotion de moyens, méthodes ou techniques alternatives aux pesticides à travers le développement d'outils de sensibilisation et de promotion (brochures, dépliants, fiches techniques, vidéo, capsules d'information, etc.) ou d'ateliers et de cours de formation. Il a aussi permis la concrétisation de certains projets visant l'adaptation ou l'amélioration des techniques, des moyens et des méthodes de lutte phytosanitaire, telles que le sarclage, l'utilisation de doses réduites de pesticides, l'utilisation de biopesticides et autres. Dans l'ensemble, le bilan du programme pour les cinq années fait état du financement de 58 projets de transfert technologique, de 23 projets de développement et de 13 projets de formation pour un financement total de 2 176 509\$ (MAPAQ, site Internet).

4.2.2 Le Réseau d'avertissement phytosanitaire

Le Réseau d'avertissement phytosanitaire (RAP) a été créé au Québec en 1975. Il est aujourd'hui l'un des piliers de la Stratégie phytosanitaire en ce qui touche à la diffusion de l'information. Le RAP est un réseau d'experts en phytoprotection dont le mandat est de suivre l'évolution des organismes nuisibles sur le territoire québécois et d'aviser les

agriculteurs et les autres intervenants du milieu de la présence de ceux-ci dans leur région et des meilleures stratégies d'intervention à suivre. De cette façon, le RAP encourage l'utilisation rationnelle et sécuritaire des pesticides et « incite les producteurs à devenir plus efficaces et responsables dans leurs interventions phytosanitaires » (Chevalier, 1993 : 201).

Compte tenu des particularités de chaque culture quant à ses maladies et organismes nuisibles et quant aux façons d'intervenir sur ceux-ci, le RAP se base sur une approche par type de culture. En 2004, le RAP englobait onze groupes de culture, soit : les arbres de Noël, les cultures en serres, les carotte-laitue-céleri-oignon, les crucifères, les curcubitacées-solanacées, le maïs sucré, les pépinières ornementales, les petits fruits, la pomme de terre, le pommier et les grandes cultures.

À la base du réseau figurent les conseillers agricoles, les dépisteurs et les chercheurs travaillant au sein du RAP. Ceux-ci recueillent les données en cours de saison sur l'apparition et les déplacements des organismes nuisibles dans les différentes régions du Québec. De façon hebdomadaire et pour chaque type de culture, les informations sont transmises à un avertisseur, lequel les transmet à son tour aux agriculteurs sous forme d'avertissements phytosanitaires ou de bulletins d'information. Environ 200 communiqués sont publiés chaque année. Le RAP publie également des manuels d'observation afin d'aider les agriculteurs dans leurs démarches d'observation. Le site Internet du RAP¹⁴ diffuse également des bulletins permanents portant sur des sujets divers, tels que la liste des pesticides homologués et les dernières innovations en matière de lutte intégrée, de même qu'une banque d'image permettant d'identifier plus facilement les insectes et autres organismes.

4.2.3 Les clubs-conseils en agroenvironnement

Mis sur pied en 1997, les clubs-conseils en agroenvironnement « sont des regroupements volontaires de producteurs agricoles dont l'objectif est de favoriser le développement durable de leur exploitation en adoptant des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement » (Clubs-conseils en agroenvironnement, 2003 : 2). Moyennant une cotisation annuelle, les agriculteurs membres des clubs-conseils profitent d'une gamme de services offerts sur la base

¹⁴ L'adresse Internet du RAP est la suivante : <http://www.agr.gouv.qc.ca/dgpar/rap/titre.htm>

de l'accompagnement par un conseiller agricole. Les services qu'offrent les clubs-conseils à leurs membres sont regroupés selon quatre axes d'intervention ; la réduction des pesticides constitue l'un de ces axes d'intervention¹⁵ avec comme objectifs spécifiques d'accroître les superficies en lutte intégrée et de réduire les quantités de pesticides utilisés. Bien que les moyens d'intervention privilégiés puissent différer d'un club-conseil à l'autre, les services phytosanitaires proposés reposent principalement sur le dépistage des champs, l'utilisation d'un registre d'interventions phytosanitaires, le réglage des pulvérisateurs, la production des cultures sans herbicide, l'introduction du contrôle mécanique des mauvaises herbes, la promotion des pulvérisations en bandes et la promotion de l'utilisation des doses réduites. Cette formule permet ainsi aux producteurs agricoles membres de bénéficier de l'expertise de professionnels sur une base individuelle ou collective (à travers des formations ou journées d'information, par exemple) pour l'adoption de pratiques agroenvironnementales.

Les clubs-conseils en agroenvironnement ont été développés afin de favoriser la prise en charge des enjeux agroenvironnementaux par les producteurs agricoles et amener ceux-ci vers le développement de pratiques agricoles axées sur le développement durable. De leurs propres avis, les clubs-conseils favorisent la mise en commun des connaissances et des expériences des producteurs agricoles membres, l'adoption de pratiques agricoles de conservation, le partage des risques dans l'adoption de nouvelles pratiques agricoles, l'acquisition de nouvelles compétences, le développement d'une vision globale de leur exploitation, de même que l'optimisation de la gestion des ressources à la ferme pour en améliorer la rentabilité (Clubs-conseils en agroenvironnement, 2003).

En mars 2003, 79 clubs-conseils étaient actifs dans toutes les régions du Québec, représentant quelques 5910 exploitations agricoles (soit 19% des exploitations agricoles du Québec). Pour la très grande majorité des exploitations membres (81%), les productions animales constituent la principale source de revenu, alors que les productions végétales représentent un

¹⁵ Les autres axes d'intervention sont i) l'amélioration de la gestion des fertilisants sur les exploitations et la réduction des fumiers et lisiers à gérer par les exploitations ; ii) les pratiques culturales de conservation des sols par l'amélioration de la gestion des sols et des cultures et par le contrôle du ruissellement et des pertes de sol ; iii) l'aménagement et la protection des cours d'eau par la restauration, l'aménagement et la protection des berges et des cours d'eau.

peu plus de 17% des producteurs membres. Les clubs-conseils regroupent un minimum de 20 productions agricoles (avec une moyenne d'environ 75 par clubs-conseils), dont un conseil d'administration, élu annuellement, formé par des agriculteurs. Chaque conseiller agricole est responsable de l'accompagne d'environ 27 exploitations agricoles (Clubs-conseils en agroenvironnement, 2003).

4.3 Les mesures économiques : une approche encore peu explorée

L'idée d'avoir recours à des mesures économiques afin de gérer les répercussions sociales des activités de production se fonde sur les mêmes postulats que les théories économiques classiques à l'effet que les individus agissent d'une façon rationnelle et intéressée dans le choix de leurs actions et qu'ils prennent leurs décisions en fonction d'une évaluation de type coûts et bénéfices. Les incitatifs économiques sont donc des stimulants qui visent à « influencer sur le processus de prise de décision au niveau micro-économique, c'est-à-dire à celui des agents (économiques) dont l'action a une incidence sur l'environnement tels que les consommateurs, les producteurs, ou les investisseurs » (OCDE, 1994 : 15). Ce type d'outils donne ainsi un rôle significatif aux acteurs économiques et à la dynamique du marché dans la résolution des problématiques environnementales. Selon ce point de vue, « Since there are no prices for the environmental and human health costs, farmers have an incentive to ignore them when making their decisions on management practices. Ignoring external damage costs leads farmers to select management practices that produce greater than socially optimal levels of residual pollutants » (Weersink et *al.*, 1998: 311). À la différence des mesures réglementaires, les incitatifs économiques laissent les agents libres de leurs choix. Ils visent plutôt à influencer leurs prises de décisions en leur faisant miroiter les avantages économiques liés à l'adoption de pratiques plus écologiques.

4.3.1 Des exemples de mesures économiques : les taxes et la création des marchés artificiels

Il existe une vaste gamme d'instruments économiques qui font actuellement l'objet de réflexion et qui sont parfois utilisés dans certains pays dans la gestion des problématiques environnementales. Le principe du pollueur-payeur, par exemple, est de plus en plus invoqué afin de laisser aux personnes poursuivant des activités polluantes la responsabilité des coûts sociaux qu'elles engendrent. Ce principe met de l'avant que le pollueur doit supporter le coût

des mesures de lutte contre la pollution associées à ses activités et, d'autre part, que le prix des biens et services doit refléter l'ensemble des coûts, y compris les coûts sociaux comme la pollution ou la dégradation de l'environnement. En d'autres mots, « Les pollueurs sont tenus de payer pour leur utilisation implicite de 'services' environnement, qui entrent par conséquent, du moins en partie, dans les calculs coûts-avantages du secteur privé » (OCDE, 1994 : 20). Il vise à ce que « l'intégralité du coût des biens et services considérés soit supporté par ceux qui en bénéficient » (OCDE, 1994 : 45).

De ce point de vue, l'imposition de taxes ne constitue plus uniquement un outil fiscal important utilisé par les gouvernements afin de se procurer des revenus, mais également un moyen d'engendrer des effets dissuasifs ou incitatifs. Si elles produisent des recettes pour les gouvernements, l'objectif de ces taxes, appelées « taxes vertes », « éco-taxes » ou « taxes de nuisance », demeure avant tout de modifier les comportements des producteurs ou consommateurs afin d'améliorer l'état de l'environnement. Aussi, dans le cas des pesticides, les taxes sont de plus en plus invoquées comme un moyen de dissuader la sur-utilisation des intrants chimiques par les agriculteurs (Falconer, 1998 ; Black, 1995). Elles ont d'ailleurs été introduites dans certains pays européens. Par exemple, la Finlande (2.5% du prix de vente), la Norvège (11% du prix de vente) et la Suède (8 SEK par kilogramme d'ingrédient actif) imposent une taxe au point de vente de ces produits (Falconer, 1998). Il semble toutefois que l'efficacité de tels instruments demeure relative puisque s'ils créent une incitation, celle-ci demeure toutefois d'une ampleur variable. Ainsi, des taxes élevées n'ont pas nécessairement un impact significatif sur les comportements des individus (OCDE, 1994; Black, 1995), ce qui infirme en partie les prémisses des approches coûts-bénéfices.

Afin de faire entrer les objectifs environnementaux dans l'univers économique, la création d'un marché artificiel de la pollution basé sur l'échange de permis de pollution est également évoquée. Cette idée se base sur la considération que l'environnement dispose de capacités d'assimilation et de re-génération limitées. Néanmoins, plutôt que de majorer le prix des commodités et des services de façon à tenir davantage compte de leurs coûts sociaux, comme le font les taxes et le principe du pollueur-payeur, le marché artificiel aborde le problème « en fixant la quantité admissible de l'externalité » (Dembinski et Schönenberger, 1991 : 173). Ce

système fonctionne ainsi sur la base de l'établissement d'un plafond d'émissions pour lequel des permis de pollution individuels sont émis. Une fois le seuil fixé par les pouvoirs publics, il revient alors au marché artificiel d'assurer la répartition des permis de pollution entre les agents sur la base de l'offre et de la demande. L'échange des droits d'émissions repose sur la création d'un marché à travers lequel les agents vendent ou achètent des « droits » de pollution. Sous peine de sanction, les agents économiques dont les émissions de pollution dépassent les limites fixées par leur permis doivent alors acquérir d'autres droits d'émissions auprès de ceux qui en rejettent moins. Selon cette perspective, les dépenses encourues pour l'achat des permis constitue un incitatif à l'adoption de modes de production plus écologiques.

Bien que la création des marchés artificiels pour l'échange des droits d'émissions est principalement évoquée dans le cas de la pollution de l'air, certains soutiennent que cet outil pourrait servir à la gestion des intrants chimiques utilisés en agriculture (Conway, 1991 et Hodge, 1991 cités dans Black, 1995 : 140). Selon ceux-ci, le prix des permis, déterminé par le marché artificiel, constituerait une motivation pour les agriculteurs à réduire leur utilisation d'intrants chimiques. Dans ce cas, il reviendrait à l'État de fixer le seuil d'externalités admissibles soit, la quantité limite de ces produits pouvant être assimilée par l'environnement, ce qui pose toutefois un problème évident dans le cas des pesticides en agriculture. Étant principalement à l'origine d'une pollution diffuse, c'est-à-dire d'une source difficilement identifiable et dont une longue période de temps sépare parfois les activités et le constat des dommages, la détermination du seuil des quantités de pesticides admissibles demeure extrêmement compliquée, ce qui réduit les possibilités d'utilisation de cet instrument dans le cas de l'agriculture.

Bien qu'ils soient des instruments économiques fort différents, autant l'imposition de taxes que la création des marchés artificiels visent à étendre les calculs économiques à la protection de l'environnement. Ceux-ci partent du principe que les pollueurs de l'environnement se sont injustement appropriés une ressource naturelle et qu'ils devraient payer pour leur usage. À ce jour, ni l'un, ni l'autre de ces instruments ne sont évoqués au Québec pour la problématique des pesticides. À l'inverse de cette approche, qui est basée sur un principe de non-subvention

puisqu'elle laisse aux acteurs économiques la responsabilité d'assumer les coûts environnementaux de leurs activités, le Québec semble de plus en plus reconnaître qu'un support gouvernemental est requis pour permettre aux agriculteurs de réduire leur utilisation d'intrants chimiques via l'encouragement financier des comportements écologiques. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 1996) parle de subventions à objectifs environnementaux. Bien que les programmes en ce sens demeurent encore à l'état exploratoire, c'est davantage ce type d'instruments économiques qui semble pouvoir être mis de l'avant au Québec dans le développement des pratiques agroenvironnementales.

4.3.2 Le Québec sur la voie de l'écoconditionnalité ?

De l'avis de Danielle Bütschi et Sandro Cattacin, on assiste ces dernières années au développement de nouvelles pratiques de subsidiarité dans lesquelles l'État finance les organisations qui désirent intégrer les objectifs des politiques publiques dans leurs activités. Ainsi, « les organisations demandant des subventions doivent répondre à des critères de sélection précis et sévères de sorte que les organisations subventionnées soient intégrées dans une politique publique » (Bütschi et Cattacin, 1993 : 153). Le principe d'écoconditionnalité s'inscrit dans cette perspective. Il consiste à lier l'accès aux programmes d'aide financière gouvernementaux au respect de certains critères environnementaux. Il s'agit donc d'une approche qui vise à encourager les pratiques agricoles durables en subordonnant l'accès au soutien financier de l'État à la réduction des risques environnementaux et sanitaires.

Dans son rapport pour l'année 1999-2000, le Vérificateur général du Québec soulève la question de la cohérence entre les programmes (à nature économique) mis en place et la poursuite du développement durable au MAPAQ. De son point de vue, les programmes de subventions du MAPAQ ne reflètent pas la préoccupation proclamée par le ministère d'une protection accrue de l'environnement. Il conclue que ce ministère « continue ainsi d'encourager des entreprises agricoles qui ne se soucient guère de l'environnement, puisque ses programmes n'ont pas été modifiés afin de tenir compte de la préoccupation d'une protection accrue de l'environnement » (Vérificateur général du Québec, 2000 : 352).

Depuis la publication de ce rapport, le groupe de travail « Un environnement à valoriser » a ajouté l'écoconditionnalité à son plan d'action. Celui-ci stipule vouloir implanter, d'ici 2005, le principe de l'écoconditionnalité comme condition d'accès à l'aide offerte par la Financière agricole. Dans le même sens, le gouvernement a apporté des modifications à la *Loi sur la Financière agricole* du Québec afin de permettre à cette société d'inclure le respect des normes environnementales de la L.Q.E. dans l'élaboration et l'administration de ces programmes. L'article 35 de la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et d'autres dispositions législatives* stipule ainsi que la *Loi sur la Financière agricole* est modifiée de façon à y inclure l'alinéa suivant :

Le respect par les entreprises de dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., chapitre Q-2) et de ses règlements ainsi que d'ordonnances, d'approbations et d'autorisation délivrées en vertu de cette loi doit être un critère d'élaboration et d'administration des programmes de la société et peut-être un critère pour verser, en tout ou en partie, les sommes auxquelles ces programmes donnent droit.

Certes, en mettant le versement d'aides financières aux entreprises agricoles conditionnel au respect de normes environnementales, cette loi ouvre la porte au principe de l'écoconditionnalité. Néanmoins, bien que cet article de loi a été adopté en 2001, son entrée en vigueur a été rapportée à une date ultérieure. Pour l'instant, le principe d'écoconditionnalité ne constitue donc pas un outil opératoire. Non seulement l'article de la loi n'est pas en vigueur mais les modalités de sa mise en oeuvre demeurent aussi largement à définir, notamment quant à la détermination des programmes d'aide financière qui y seront assujettis et aux normes environnementales à respecter. Bien que l'on puisse s'attendre à ce que le principe d'écoconditionnalité soit mis en oeuvre au cours des années à venir, il est actuellement difficile de dire de quelle façon celui-ci pourra s'appliquer à la gestion des pesticides, les discussions autour de ce principe semblant davantage cibler le secteur de l'industrie porcine.

4.4 Les mécanismes auto-régulateurs et l'expérimentation de la certification ISO

14001 en agriculture

De plus en plus, les entreprises cherchent à être reconnues comme des acteurs de la mobilisation écologique. Elles mettent de l'avant la volonté et la capacité de l'industrie à

gérer ses productions de façon sécuritaire pour la santé et l'environnement et souhaitent que les gouvernements délèguent une partie des responsabilités qu'ils assumaient à des initiatives volontaires non-gouvernementales. Ainsi, « Au cours des dernières années, on a pu voir l'émergence d'une série d'initiatives industrielles relatives à l'environnement qui s'inscrivent dans un continuum entre le positionnement des entreprises dans le débat social de l'environnement d'une part, et le développement d'outils et de principes de gestion permettant de répondre aux nouvelles exigences écologiques, d'autre part » (Gendron, 2004 : 60). Parmi ces initiatives, la certification des systèmes de gestion environnementale ISO gagne en popularité et fait l'objet d'expérimentations dans le milieu agricole au Québec.

L'Organisation internationale de normalisation (ISO) est un organisme international à but non lucratif dont la mission est la conception et la mise en oeuvre de normes internationales, dont l'adhésion demeure volontaire, dans le but de faciliter les échanges commerciaux entre les pays. En 1996, près d'une centaine de pays étaient membres d'ISO et ceux-ci représentaient 95% de la production industrielle mondiale (Daigneault, 1996). Cet organisme a ainsi élaboré un ensemble de normes, la série 9000 par exemple qui touche à la gestion de la qualité des produits et services et, depuis 1996, la série 14000 sur les systèmes de gestion environnementale. L'obtention d'une certification ISO repose sur l'audit, c'est-à-dire sur un système de vérification de la conformité aux normes par une tierce partie indépendante. Ce n'est donc pas l'ISO, comme telle, qui émet les certifications, mais des organisations qui doivent elles-mêmes passer à travers une procédure d'accréditation en vue de pouvoir certifier. Au Canada, le Conseil canadien des normes (CCN) est le seul organisme d'accréditation.

Tel que mentionné, la série ISO 14000 fait référence à la gestion environnementale. Elle s'applique à toute entreprise, peu importe sa taille ou son secteur d'activité. Elle comporte une vingtaine de normes dont la première et la pierre angulaire est ISO 14001, intitulée « Systèmes de management environnemental – Spécifications et lignes directrices pour son utilisation ». ISO 14001 porte sur l'implantation et le maintien d'un système de gestion environnementale dans une entreprise. D'une façon générale, le système de gestion environnementale certifié par ISO se résume en cinq principaux points : l'élaboration d'une

politique environnementale (un engagement de la haute direction de l'entreprise), la planification (l'établissement d'objectifs environnementaux basés sur une analyse environnementale et sur les exigences législatives et réglementaires), la mise en oeuvre et le fonctionnement (l'établissement d'une structure organisationnelle, de programmes de formation et de sensibilisation, etc.), le contrôle et l'action corrective (la surveillance et le mesurage de la conformité), puis finalement la revue de direction (ré-évaluation continue du système) (Gendron, 2004).

En 2001, le MAPAQ, le MENV, le ministère au Développement économique et régional (MDER) et l'UPA ont conclu une entente spécifique portant sur l'implantation graduelle des systèmes de gestion environnementale dans les fermes du Québec. Cette entente a donné lieu au Projet AGRISO visant à adapter le modèle de certification ISO 14001 dans 76 fermes du Québec. Le modèle développé comporte trois niveaux d'accréditation : le premier niveau de la certification agroenvironnementale atteste que l'entreprise est conforme aux lois et règlements applicables en matière d'environnement. Le deuxième niveau constitue une démarche préventive comportant l'évaluation des risques d'incidents et d'accidents pouvant porter préjudices à l'environnement et à la santé humaine. Enfin, le troisième niveau conduit à l'accréditation de type ISO 14001. En 2003, 8 fermes étaient donc enregistrées ISO 14001, représentant sept secteurs différents de la production agricole.

La norme ISO 14001 encourage les entreprises à gérer les aspects environnementaux reliés à leurs activités au moyen de la mise en place d'un système de gestion environnementale. Elle les amène à formuler une politique et des objectifs environnementaux et à intégrer les préoccupations environnementales dans leur gestion quotidienne. Il s'agit donc d'une norme qui porte sur le système de gestion environnementale, c'est-à-dire sur les processus mis en oeuvre afin d'atteindre les objectifs de performance environnementale, mais elle laisse aux entreprises la responsabilité de déterminer ceux-ci. Elle s'en remet donc aux participants pour ce qui concerne l'établissement des objectifs précis. Pour cette raison, plusieurs (Gendron, 2004 ; Wall et *al.*, 2001) soulignent qu'il ne faut pas associer la certification ISO 14001 à la promotion de la protection de l'environnement par une entreprise ; « ISO 14000 is not a label that signifies a 'green' or 'environmentally friendly' product or service » (Wall et *al.*, 2001 :

38). Bien qu'une entreprise doive démontrer son engagement à respecter les lois et les règlements applicables, ISO 14001 n'établit aucun critère de performance environnementale et ne constitue pas une vérification de la conformité aux lois. Ainsi, à titre d'exemple, « huit des neuf premières entreprises certifiées ISO au Mexique ne respectaient pas les lois environnementales mexicaines » (Harrison, 2001 : 234).

Même si elle encourage les entreprises à se doter d'une politique et de buts précis en matière d'environnement, l'objectif principal poursuivi par ISO est d'encourager les échanges internationaux de biens et de services à travers la mise en place de standards internationaux au niveau de la gestion des entreprises. L'environnement étant souvent un prétexte à l'établissement des barrières non tarifaires entre les États (Daigneault, 1996 : 242), la norme ISO 14001 est, avant tout, un moyen de promouvoir la compétitivité par l'uniformisation des normes environnementales à l'échelle mondiale. Comme le souligne Corinne Gendron, « la norme ISO 14001 a été adoptée dans une perspective d'échange commercial et d'harmonisation des pratiques de gestion en se contentant de recommander l'implantation d'exigences spécifiques. Il est clair que l'ISO 14001 est plutôt un outil de gestion destiné à la communauté d'affaires qu'une mesure de protection de l'environnement » (Gendron, 2004 : 93). En quelque sorte, les normes ISO semblent de plus en plus perçues dans les milieux d'affaires comme un laissez-passer vers les marchés internationaux, « as a 'ticket' to do business in a global economic environment » (Wall et al., 2001 : 37).

En regard des différents outils d'intervention mis en oeuvre par l'État québécois dans la gestion des pesticides en milieu agricole, il appert qu'une approche de sensibilisation, de responsabilisation et de concertation est privilégiée. Bien que d'aucun prédise que les instruments économiques (l'écoconditionnalité) et les certifications de type ISO 14001 feront davantage partie des stratégies d'intervention au cours des années à venir, pour l'instant celles-ci n'en sont encore qu'aux stades de définition et d'expérimentation. Le groupe de travail « Un environnement à valoriser », de même que les diverses mesures de formation et de soutien professionnel en appellent ainsi à la participation des acteurs sociaux. Les agriculteurs sont interpellés par ces mesures, mais aussi les agronomes et autres professionnels de l'agriculture à travers les outils de formation, d'encadrement et de transfert

technologique, notamment, de même que les représentants de l'environnement, de la santé et de l'industrie à travers les mécanismes de concertation. Ainsi, il est possible de reprendre les propos de Pekka Jokinen à l'égard de la Finlande à l'effet que « It seems clear that the environmental regulation of agriculture has mainly been based on moral persuasion or, actually, on a mixture of moral persuasion and agricultural self-regulation » (Jokinen, 1995: 218).

CONCLUSION

Partant d'une problématique spécifique, celle des risques environnementaux et sanitaires potentiellement reliés à l'utilisation des pesticides en agriculture, l'objectif de ce mémoire était de décrire et d'analyser le mode de régulation privilégié par le gouvernement du Québec depuis une dizaine d'années et d'en évaluer les conséquences sur le développement du secteur agricole. D'emblée, une recherche portant sur le modèle de développement étatique québécois apparaissait particulièrement pertinente : l'État fordiste est remis en question depuis la fin des années 1970 et le modèle qui lui succède tarde à se définir. Dans l'ensemble, la littérature sur ce sujet fait état d'une rupture avec les modes d'intervention propres à l'État fordiste et le développement de nouveaux modes de régulation, mais la nature, la légitimité et l'efficacité de ceux-ci demeurent des sujets polémiques. Selon les perspectives, ou bien la reconfiguration des instruments d'intervention de l'État témoigne d'une ouverture de la gouvernance de la société à une pluralité d'acteurs sociaux, ou bien elle s'inspire du néo-libéralisme et subordonne la sphère politique à l'économique.

La gestion de l'utilisation des pesticides agricoles offre un angle d'analyse intéressant afin d'examiner les transformations qui touchent actuellement l'État québécois. En effet, pris dans leur ensemble, les risques environnementaux et sanitaires bousculent le compromis établi sous le fordisme entre le capital et le travail. En fait, ils mettent en évidence la non-durabilité et les effets pervers associés à une économie qui repose sur la production et la consommation de masse. Ils questionnent ainsi le postulat à la base de l'approche fordiste, soit que la poursuite de la croissance économique est un objectif tout à fait conforme à l'intérêt général. Le cas des pesticides en agriculture constitue un bon exemple de cette remise en question. L'utilisation de ces produits s'est généralisée après la Seconde Guerre mondiale dans la

foulée du mouvement vers la modernisation de l'agriculture. Or, il appert de plus en plus qu'une exposition chronique à ceux-ci est susceptible d'avoir des répercussions sur la santé et l'environnement apparaissant longtemps après le contact initial. Par exemple, les chercheurs soupçonnent les pesticides d'être associés à une pollution diffuse de l'environnement, suite à leur dispersion loin des sources d'application, et d'avoir des impacts sur des organismes vivants non visés, de même que sur la qualité des eaux de surface et souterraines. Des recherches en toxicologie suggèrent également que la présence de résidus de pesticides dans différents produits ou milieux pourrait affecter les systèmes reproducteur, endocrinien, immunitaire et nerveux central, voire même induire des effets tératogènes ou cancérogènes chez les être humains.

Du fait qu'elle se penche spécifiquement sur les changements structurels des modèles étatiques, l'approche de la régulation nous est apparue comme un cadre d'analyse adéquat pour étudier notre objet de recherche. Cette approche conçoit les formes institutionnelles comme étant le résultat de l'interaction entre les acteurs sociaux et la concrétisation de l'atteinte de compromis entre ceux-ci. Parce que la logique de l'agriculture moderne s'insère dans le mouvement global du fordisme et parce que les problématiques agroenvironnementales participent à la remise en question de ce modèle de développement, l'approche de la régulation nous semblait offrir un cadre d'analyse particulièrement intéressant pour examiner la réponse gouvernementale aux problèmes que soulèvent l'utilisation des pesticides en agriculture. Partant, notre démarche s'appuyait sur trois types de matériau : la transcription d'entrevues réalisées auprès d'intervenants concernés par la problématique, les lois et les règlements qui régissent l'utilisation des pesticides dans le secteur agricole au Québec et enfin le *Plan d'action 1998-2005* en agroenvironnement et autres documents relatifs aux mesures qui y sont inscrites.

La gestion des pesticides : l'émergence d'un compromis

Selon l'approche de la régulation, les formes institutionnelles sont fondées à l'issue des conflits entre les forces sociales. En quelque sorte, les institutions constituent la matérialisation de compromis entre celles-ci et viennent résoudre, pour un temps, les contradictions entre les différentes demandes des acteurs sociaux. C'est pourquoi l'approche

de la régulation parle de compromis institutionnalisés. Par la réalisation d'entrevues et l'étude des lois, règlements et autres moyens d'intervention destinés à gérer l'utilisation des pesticides agricoles, nous cherchions d'abord à savoir s'il y avait un compromis entre les acteurs sociaux au niveau de la construction sociale de cette problématique et des types d'intervention à privilégier.

Bien qu'elles ont longtemps fait l'objet de dénégation, les problématiques environnementales sont aujourd'hui davantage reconnues. En fait, la totalité des intervenants que nous avons rencontrés se sont montrés préoccupés par les externalités associées à l'utilisation des pesticides. Il ne fait donc aucun doute que les dimensions environnementales et sanitaires de cette problématique sont admis par l'ensemble des acteurs sociaux et ce, peu importe leur secteur d'activités (milieux agricoles, industriels, environnementaux, scientifiques, etc.). Il n'est donc pas possible de parler d'un « déni » de cette problématique, au sens d'un refus d'admettre les externalités potentiellement négatives de l'usage des pesticides sur la santé et l'environnement. En fait, ces problématiques sont inscrites à l'agenda, ce qui se reflète autant dans le discours des acteurs sociaux que dans les discours officiels des ministères (pensons, par exemple, à la *Politique ministérielle de développement durable* adoptée par le MAPAQ en 1995).

Dans l'ensemble toutefois, ce nouveau souci pour la santé et pour l'environnement ne s'exprime pas par l'imposition d'un ralentissement au développement économique ou à la compétitivité du secteur. Au contraire, le compromis en émergence se base sur l'idée de rationaliser le recours aux pesticides de façon à ce que l'utilisation optimale de ces produits favorise une meilleure efficacité environnementale, voire même un meilleur rendement économique. Bien qu'il intègre les notions d'environnement et de santé, ce compromis ne remet donc pas en question la place et le rôle du marché dans le secteur agricole. En quelque sorte, l'environnement et la santé deviennent des valeurs ajoutées aux produits. Dès lors, pour parvenir à réduire l'utilisation des pesticides agricoles, ce compromis favorise la mise en place de mesures souples et volontaires, plutôt que rigides et contraignantes. Il se matérialise dans un mode de régulation basé sur la responsabilisation des acteurs sociaux.

Vers un État incitateur

À la lumière de notre étude, il appert que les interventions mises en œuvre dans la gestion des pesticides en milieu agricole ne peuvent être qualifiées de néo-libérales, au sens d'une dérégulation vers le marché. En ce sens, l'État ne se retire pas de la régulation de cette problématique, mais s'implique d'une façon différente. Ainsi, si elles ne peuvent être associées au néo-libéralisme proprement dit, les politiques de l'État s'éloignent également des principes de l'État fordiste. Comme nous l'avons démontré, ni la législation, ni la réglementation ne sont des éléments centraux dans la gestion de la problématique des pesticides en milieu agricole. En fait, l'utilisation de ces outils démontre un souci de reconfigurer les moyens de l'action administrative dans une approche d'éducation et de sensibilisation, plutôt que de normes réglementaires strictes. De même, notre examen des différentes mesures alternatives à la législation démontre que l'exhortation pour l'adoption de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement à travers des programmes d'éducation et de sensibilisation demeure actuellement la principale stratégie gouvernementale. En quelque sorte, l'État choisit donc d'impliquer les acteurs sociaux dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. À l'échelle de notre problématique, il est sans doute possible de parler d'un « État incitateur organisant l'auto-organisation de la société » (Bütschi et Cattacin, 1993 : 150). Ce type d'intervention s'éloigne à la fois des mesures statutaires (lois, normes, standards) caractéristiques de l'État fordiste et de la régulation par le marché d'un État néo-libéral. La gestion des pesticides en milieu agricole au Québec s'inscrit ainsi dans le passage d'une action publique centralisée sous le contrôle de l'État vers le développement de modes d'intervention marqués par l'implication d'une pluralité d'acteurs sociaux.

Il est important de noter que notre étude se situe sur le terrain des compromis *en train* de s'institutionnaliser. Nous avons ainsi voulu expliquer les tendances générales qui semblent émerger, mais il est certainement trop tôt pour parler d'une nouvelle architecture étatique. En effet, bien que nous avons tenté de faire « une analyse en temps réel » (Boyer, 1995 : 534) des transformations qui touchent l'État québécois, nous demeurons conscients que les initiatives actuelles peuvent être invalidées demain.

Un modèle agricole industriel... non polluant

Par ailleurs, si la gestion des pesticides en milieu agricole laisse entrevoir un renouvellement des rapports entre l'État et la société civile, il semble que celle-ci continue de s'inscrire dans un modèle agricole productiviste axé sur la croissance économique. Certes, l'État soutient vouloir améliorer son bilan en matière d'agroenvironnement, mais il compte y parvenir par des améliorations aux pratiques culturales plutôt que par l'intégration et l'articulation des dimensions environnementales et sanitaires avec l'économie. C'est ce que démontrent bien les décisions prises lors de la Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois (tenue à Saint-Hyacinthe en 1998) alors que le MAPAQ et les acteurs de l'industrie agroalimentaire ont convenu de « mettre le cap sur la croissance » par la multiplication par deux des exportations québécoises sur le marché international et la création de 15 000 emplois en agriculture et en transformation. Ceci laisse à penser qu'il n'y a pas de véritable remise en question de la place et du rôle du marché, malgré une adhésion proclamée au développement durable.

Dans l'ensemble, les mesures mises en oeuvre visent l'utilisation plus rationnelle des pesticides et traduisent un souci de réduire les différentes contaminations qui en résultent. Elles lancent ainsi un appel pour que les agriculteurs et les autres professionnels du milieu prennent davantage en considération les conséquences environnementales et sanitaires que peuvent engendrer leurs pratiques et qu'ils optent pour de nouvelles stratégies de lutte phytosanitaire (le réglage des pulvérisateurs, l'utilisation de biopesticides, de la lutte intégrée, etc.). Cette approche va bien au delà de la simple réparation des dommages engendrés, mais elle ne remet pas fondamentalement en question les relations entre le développement agricole et l'environnement biophysique et social. En quelque sorte le problème des pesticides demeure posé en terme de « contamination » et non pas en terme de « mode de production ». En reposant sur l'amélioration du dépistage aux champs et sur la diversification des méthodes d'intervention phytosanitaire, entre autres, il demeure dans une approche d'optimisme technologique (Jokinen, 1995). Pour reprendre les distinctions établies par Bernard Estevez, Gérald Domon et Éric Lucas (2000) dans leur évaluation d'une agriculture durable, il appert que la stratégie actuelle de gestion des pesticides au Québec se situe à l'étape de *l'efficacité*, en ce sens qu'elle cherche la rationalisation de l'usage des pesticides et l'amélioration de

l'efficacité des pulvérisations au moyen, notamment, de la lutte intégrée. Cette démarche comporte ainsi certaines limites puisqu'elle ne remet pas en question le système de production agricole axé sur des pratiques culturelles intensives et spécialisées.

Ceci nous laisse donc avec la question suivante : est-il réellement possible de diminuer l'usage des pesticides et d'en venir à une agriculture durable sans pour autant changer le modèle de développement agricole? Peut-on avoir une agriculture qui soit à la fois industrielle et durable? Tout dépend du sens donné à la notion d'agriculture durable. Selon Diane Parent (2001), l'agriculture ne peut être qualifiée de durable que lorsqu'elle permet le développement de l'ensemble des activités associées au milieu agricole. En ce sens, la production d'aliments en quantité suffisante constitue une fonction essentielle de l'agriculture, mais elle ne doit toutefois pas empiéter sur ses fonctions environnementale (maintien de la biodiversité), économique (création d'emplois locaux), culturelle (traditions, identité) et sociale (insertion). Par opposition à cette définition extensive de l'agriculture durable, le compromis en émergence semble davantage se baser sur une vision conservatrice de celle-ci. En ce sens, s'il est manifeste que l'agriculture doit s'intéresser aux questions environnementales et sanitaires, celles-ci ne doivent toutefois pas interférer avec la rationalité économique ou les postulats de l'agriculture industrielle. Autrement dit, il s'agit d'une interprétation qui cherche à minimiser les impacts sanitaires et environnementaux des pratiques agricoles sans pour autant remettre en question les modèles de production. Elle vise le développement d'« une agriculture industrielle et commerciale non polluante » (Lacroix et Mollard, 1995 : 287), une proposition qui apparaît à bien des égards comme un contresens.

BIBLIOGRAPHIE

Aglietta, Michel. 1997. *Régulation et crises du capitalisme*. Nouv. éd. rev. et augm. Paris : Odile Jacob. 1976.

Allaire, Gilles. 1995a. « Le modèle de développement agricole des années 60 confronté aux logiques marchandes ». In *La grande transformation de l'agriculture : lectures conventionnalistes et régulationnistes*, sous la dir. de G. Allaire et R. Boyer, p. 354-380. Paris : Institut national de la recherche agronomique ; Économica.

Allaire, Gilles. 1995b. « De la productivité à la qualité, transformations des conventions et des régulations dans l'agriculture et l'agroalimentaire ». In *La grande transformation de l'agriculture : lectures conventionnalistes et régulationnistes*, sous la dir. de G. Allaire et R. Boyer, p. 381-410. Paris : Institut national de la recherche agronomique ; Économica.

Ashford, Nicholas A. 2002. « Government and Environmental Innovation in Europe and North America ». *American Behavioral Scientist*, vol. 45, no 9, p. 1417-1434.

Bari, Jean-Paul. 1993. « Nouveaux instruments de mise en oeuvre des politiques et espace public. Esquisse d'une problématique ». *Annuaire suisse de science politique : Problèmes de la mise en oeuvre des politiques publiques*, vol. 33, p. 295-320.

Beauchemin, Jacques, Gilles Bourque et Jules Duchastel. 1995. « Du providentialisme au néolibéralisme : de Marsh à Axworthy : un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale ». *Cahiers de recherche sociologique : L'État dans la tourmente*, no 24, p. 15-47.

Beck, Ulrich. 2001. *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*. Trad. de l'allemand par L. Bernardi. Préf. de B. Latour. Paris : Aubier. 1986.

Bélanger, Paul R., et Benoît Lévesque. 1991. « La 'théorie' de la régulation, du rapport salarial au rapport de consommation : un point de vue sociologique ». *Cahiers de recherche sociologique : Régulation et problèmes contemporains*, no 17, p. 17-51.

Black, Alan W. 1995. « Policy Instruments Designed to Foster Agriculture : an Appraisal ». *Research in Rural Sociology and Development*, vol. 6, p. 123-147.

Bélis-Bergouignan, Marie-Claude, et Véronique Saint Ges. 2004. *Les problématiques environnementales dans la viticulture girondine*. Cahiers du GRES, no 2004-14. Toulouse : Université de Toulouse 1, LEREPS; Pessac Cedex : Université Montesquieu-Bordeaux IV, IFRéDE.

Bernier, Luc, Marie Bouchard et Benoît Lévesque. 2003. « La prise en compte de l'intérêt général par une économie plurielle ». *Télescope*, vol. 10, no 2, p. 7-11.

Boismenu, Gérard, et Lizette Jalbert. 1991. « Présentation ». *Cahiers de recherche sociologique : Régulation et problèmes contemporains*, no 17, p. 11-16.

Boisvert, Yves. 2001. « Le mirage de la déréglementation au Québec ». In *Responsabilité sociale de l'entreprise et déréglementation*, sous la dir. de M. Dion, p. 1-14. Montréal : Guérin universitaire.

Borgeat, Louis, et Isabelle Giroux. 1997. « Droit et administration publique : entre tradition et postmodernité ». *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 40, no 2, p. 307-327.

Bourque, Gilles L. 2000. *Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.

Boutin, Denis. 2001. Réconcilier agriculture et environnement : le chemin de croix du Québec ! ». *L'Agora*, vol. 8, no 4, p. 20-21.

Boutin, Denis. 2004. « Réconcilier le soutien à l'agriculture et la protection de l'environnement : tendances et perspectives ». 67^e congrès de l'Ordre des agronomes du Québec (Sherbrooke, 11-12 juin).

Boyer, Robert, et Jacques Mistral. 1978. *Accumulation, inflation, crises*. Paris : Presses universitaires de France.

Boyer, Robert. 1986. *La théorie de la régulation : une analyse critique*. Paris : La Découverte.

Boyer, Robert. 1995. « Vers une théorie originale des institutions économiques ? ». In *Théorie de la régulation : l'État des savoirs*, sous la dir. de R. Boyer et Y. Saillard, p. 530-538. Paris : La Découverte.

Boyer, Robert, et Yves Saillard. 1995. « Un précis de la régulation ». Chap. in *Théorie de la régulation : l'État des savoirs*, p. 58-68. Paris : La Découverte.

Busca, Didier, Cédric Gendre, Denis Salles et Marie-Christine Zelem. 2003. « Comment intégrer les contraintes environnementales en agriculture ? ». In *Développement durable et participation publique : de la contestation écologique aux défis de la gouvernance*, sous la

dir. de C. Gendron et J.-G. Vaillancourt, p. 307-324. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.

Bütschi, Danielle, et Sandro Cattacin. 1993. « L'État incitateur : nouvelles pratiques de la subsidiarité dans le système du bien-être suisse ». *Annuaire suisse de science politique : Problèmes de la mise en oeuvre des politiques publiques*, vol. 33, p. 143-162.

Callon, Michel, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe. 2001. *Agir dans un monde incertain : essai sur de la démocratie technique*. Paris : Seuil.

Canada, Chambres des communes, Comité permanent de l'environnement et développement durable. 2000. *Les pesticides, un choix judicieux s'impose pour protéger la santé et l'environnement : rapport du Comité permanent de l'environnement et développement durable*. Ottawa : Le Comité.

Canada, Commissaire à l'environnement et au développement durable. 2003. *Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes*. Ottawa : Le Commissaire.

Chevallier, Jacques. 1991. « La rationalisation de la production juridique ». In *L'État propulsif*, sous la dir. de C.-A. Morand, p. 11-46. Paris : Publisud.

Chevalier, Pierre. 1993. *Gestion des ressources renouvelables : secteurs agricole et forestier*. Sainte-Foy : Télé-université.

Cloutier, Jean-Claude. 1999. « Éthique, réglementation et bien public ». *Éthique publique*, vol. 1, no 2, p. 78-82.

Clubs-conseils en agroenvironnement. 2003. *Bilan des activités. Clubs-conseils en agroenvironnement. 1^{er} avril 1997 au 31 mars 2003*. Longueuil : Les Clubs-conseils.

Côté, Louis. 2003. « De l'État minimal à l'État subsidiaire : l'héritage de l'Histoire ». *Télescope*, vol. 10, no 2, p. 2-6.

Daigneault, Robert. 1991. « L'environnement dans le secteur agro-alimentaire ». In *Développements récents en droit de l'environnement*, Barreau du Québec, service de la formation permanente, p. 245-274. Cowansville : Yvon Blais.

Daigneault, Robert. 1996. « ISO 14000 et la diligence raisonnable ». In *Développements récents en droit de l'environnement*, Barreau du Québec, service de la formation permanente, p. 239-262. Cowansville : Yvon Blais.

Daigneault, Robert. 1997. « La responsabilité des professionnels de l'environnement dans le contexte nouveau de la déréglementation ». In *Développements récents en droit de l'environnement*, Barreau du Québec, service de la formation permanente, p. 241-265. Cowansville : Yvon Blais.

Darier, Éric, et Debora Vannijnatten. 2001. « Voluntary Instruments ». In *In the Chamber of Risks: Understanding Risks Controversies*, sous la dir. de W. Leiss, p. 221-241. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.

Debailleul, Guy. 1998. « Le processus d'intensification de l'agriculture québécoise et ses impacts environnementaux : une rétrospective à méditer ». *Vecteur Environnement*, vol. 31, no 2, p. 49-54.

Dembinski, Pawel H., et Alain M. Schönenberger. 1991. « La création de marchés artificiels ». In *L'État propulsif: contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*, sous la dir. de C.-A. Morand, p. 165-180. Paris : Publisud.

Dépelteau, François, et Paule Halley. 2001. « Les effets et la légitimité d'une régulation néolibérale ». In *L'État, la société civile et l'économie : turbulences et transformations*, sous la dir. de G. Giroux, p. 105-144. Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval.

Duplessis, Yvon, Jean Héту et Jean Piette. 1982. *La protection juridique de l'environnement au Québec : comprenant une jurisprudence inédite des tribunaux québécois*. Montréal : Thémis.

Duran, Patrice, et Jean-Claude Thoenig. 1996. « L'État et la gestion publique territoriale ». *Revue française de science politique*, vol. 46, no 4, p. 580-623.

Estevez, Bernard, Gérald Domon et Éric Lucas. 2000. « Le modèle ESR (efficacité-substitution-reconceptualisation), un modèle d'analyse pour l'évaluation de l'agriculture durable applicable à l'évaluation de la stratégie phytosanitaire au Québec ». *Le Courrier de l'environnement*, no 41, p. 97-104.

Ewald, François. 1986. *L'État providence*. Paris : Bernard Grasset.

Ewald, François. 1996. « Philosophie de la précaution ». *L'Année sociologique*, vol. 46, no 2, p. 383-412.

Falconer, Katherine E. 1998. « Managing Diffuse Environmental Contamination from Agricultural Pesticides : an Economic Perspective on Issues and Policy Options, with Particular Reference to Europe ». *Agriculture, Ecosystems and Environment*, vol. 69, no 1, p. 37-54.

Fortier, Michel. 2001. « Pourquoi transférer un mécanisme régulateur fonctionnel ? Quelques éléments à considérer lors d'un transfert régulateur du public vers le privé ». In *Responsabilité sociale de l'entreprise et déréglementation*, sous la dir. de M. Dion, p. 75-96. Montréal : Guérin universitaire.

Fournier, Pierre. 1986. *La concertation au Québec : études de cas et perspectives*. Québec : Commission consultative sur le travail.

Francoeur, Louis-Gilles. 2003. « Québec cible le syndrome de la pelouse parfaite ». *Le Devoir*, 7 mars, p. A1.

Gabe, Jonathan. 1995. « Health, Medicine and Risk : the Need for a Sociological Approach ». Chap. in *Medicine, Health and Risk : Sociological Approaches*, p. 1-17. Oxford : Blackwell.

Gélinas, Jacques B. 2003. *Le virage à droite des élites politiques québécoises*. Montréal : Écosociété.

Gendron, Corinne. 2001. « Éthique et développement économique : le discours des dirigeants sur l'environnement ». Thèse de doctorat, Montréal, Université du Québec à Montréal.

Gendron, Corinne. 2004. *La gestion environnementale et la norme ISO 14001*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.

Gendron, Corinne, et Nicolas Tremblay. 1998. « Faire les meilleurs choix pour l'avenir ». In *L'énergie au Québec : quels sont nos choix?*, sous la dir. de C. Gendron et J.-G. Vaillancourt, p. 67-83. Montréal : Écosociété.

Gendron, Corinne, et Marie-France Turcotte. 2003. « Environnement, concertation et déréglementation : la modernisation réglementaire à l'heure des méta-enjeux ». *Sociologies Pratiques*, no 7, p. 139-156.

Gibson, Robert B. (dir. publ.) 1999. *Voluntary Initiatives. The New Politics of Corporate Greening*. Peterborough: Broadview Press.

Giroux, Isabelle. 2002. *Contamination de l'eau par les pesticides dans les régions de culture de maïs et de soya au Québec. Campagnes d'échantillonnage de 1999, 2000 et 2001 et évolution temporelle de 1992 à 2001*. Québec : Ministère de l'Environnement, Direction du suivi de l'état de l'environnement.

Giroux, Lorne. 1993. « Le droit environnemental québécois et les pesticides ». In *Law and the Environment. Problems of risk and uncertainty / Le droit de l'environnement. Ses problèmes et ses incertitudes*, sous la dir. de R. P. Côté, D. A. Russel et D. L. VanderZwaag, p. 173-207. Montréal : Thémis.

Giroux, Lorne. 1997. « Où s'en va le droit québécois de l'environnement ? ». In *Développements récents en droit de l'environnement*, Barreau du Québec, service de la formation permanente, p. 381-457. Cowansville : Yvon Blais.

Godard, Olivier. 1997. « L'ambivalence de la précaution et la transformation des rapports entre science et décision ». Chap. in *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, p. 37-83. Paris : Maison des sciences de l'homme ; Institut national de la recherche agronomique.

Godard Olivier, et Jean-Michel Salles. 1991. « Entre nature et société. Les jeux de l'irréversibilité dans la construction économique et sociale du champ de l'environnement ». In *Les figures de l'irréversibilité en économie*, sous la dir. de R. Boyer, B. Chavance et O. Godard, p. 233-272. Paris: École des hautes études en sciences sociales.

Grandbois, Maryse. 1987. « Le droit fédéral et québécois des pesticides ». *Revue juridique de l'environnement*, no 2, p. 163-177.

Groupe de travail un environnement à valoriser. 2003. *Plan d'action 1998-2005 un environnement à valoriser : bilan de l'an 4*. Québec : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Direction de l'environnement et du développement durable.

Habermas, Jürgen. 1973. *La technique et la science comme « idéologie »*. Trad. de l'allemand et préf. de J.-R. Ladmiral. Paris : Gallimard.

Halley, Paule. 1997. « Le droit de l'environnement et la déréglementation au Québec ». In *Développements récents en droit de l'environnement*, Barreau du Québec, service de la formation permanente, p. 343-381. Cowansville : Yvon Blais.

Halley, Paule. 2003. « Les permis d'exploitation négociés et la réglementation environnementale ». In *Développements récents en droit de l'environnement*, Barreau du Québec, service de la formation permanente, p. 221-264. Cowansville : Yvon Blais.

Harrison, Kathryn. 2001. « Volontarisme et gouvernance environnementale ». In *Gérer l'environnement : défis constants, solutions incertaines*, sous la dir. de E. A. Parson, p. 209-247. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.

Issalys, Pierre. 1999. « Figures et avenir de la déréglementation ». *Éthique publique*, vol. 1, no 2, p. 83-91.

Issalys, Pierre, et Denis Lemieux. 1997. *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*. Cowansville : Yvon Blais.

Jean, Denys. 1998. « Déréglementation ou modernisation de la réglementation ? ». In *Déréglementation et nouvelle gestion de l'environnement*, sous la dir. de L. Lepage et M. Gauthier, p. 1-5. Coll. Cahiers de recherche de l'Institut des sciences de l'environnement. Montréal : Université du Québec à Montréal, Institut des sciences de l'environnement.

Jessop, Bob. 2002. « Quelle postérité pour le fordisme ? Sur la périodisation du capitalisme et sa régulation ». Dans Forum européen de confrontations, *Capitalisme, quoi de neuf ? Caractéristiques du capitalisme contemporain, recherche d'alternatives*, p. 27-37. Paris : Syllepse et Espace Marx.

Jokinen, Pekka. 1995. « The Development of Agricultural Pollution Control in Finland ». *Sociologia Ruralis*, vol. 35, no 2, p. 206-227.

Jutras, Magalie, Yves Boisvert et Hugo Roy. 2001. « Réaménagement réglementaire plutôt que déréglementation – trois études de cas ». In *Responsabilité sociale de l'entreprise et déréglementation*, sous la dir. de M. Dion, p. 15-31. Montréal : Guérin universitaire.

Lacroix, Anne, et Amédée Mollard. 1993. *Environnement et théorie de la régulation : une approche à partir de l'agriculture*. Document de travail de INRA, no 93-05. Grenoble : Département d'économie et de sociologie rurale.

Lacroix, Anne, et Amédée Mollard. 1995. « L'approche sectorielle de la régulation : une problématique à partir de l'agriculture ». In *La grande transformation de l'agriculture : lectures conventionnalistes et régulationnistes*, sous la dir. de G. Allaire et R. Boyer, p. 259-292. Paris : Institut national de la recherche agronomique ; Économica.

Lajoie, Andrée. 2000. « Gouvernance et société civile ». In *La gouvernance au 21^e siècle*, sous la dir. de D. M. Hayne, p. 143-159. Coll. Mémoires de la Société royale du Canada. Toronto : University of Toronto Press.

Lapointe, Alain, et Corinne Gendron. 2004. *Vers un nouveau partage des pouvoirs de régulation*. Les Cahiers de la Chaire – collection recherche, No 20-2003. Montréal : ESG UQAM.

Lascoumes, Pierre, et Jérôme Valluy. 1995. *Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politique publique. L'exemple de la protection de l'environnement industriel*. Coll. EUI working papers, no 96/16. Badia Fiesolana (Italie) : European University Institute.

Latour, Bruno. 1999. *Politique de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*. Paris : La Découverte.

Lefebvre, Yves. 2002. *Bilan des ventes de pesticides : suivi des transactions au Québec pour 1998 et 1999*. Ministère de l'Environnement, Direction des politiques du secteur agricole, Service des pesticides.

Leiss, William. 2001. « Risk Issue Management ». Chap. in *In the Chamber of Risks: Understanding Risks Controversies*, p. 3-15. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.

Lemieux, Cyril, et Yannick Barthe. 1998. « Les risques collectifs sous le regard des sciences du politique : nouveaux chantiers, vieilles questions ». *Politix*, no 44, p. 7-28.

Leroux, Gilles D., Marie-Hélène April et Christine Chiasson. 2000. « Stratégie phytosanitaire et protection de la santé : la nécessité d'une approche globale ». In *Agriculture intensive et écosystèmes régionaux : du diagnostic aux interventions*, sous la dir. de R. Landry, et P. Levallois, p. 171-184. Sainte-Foy : Les Presses de l'Université Laval.

Lévesque, Benoît. 1997. « Démocratisation de l'économie et économie sociale ». In *La crise de l'emploi : de nouveaux partages s'imposent*, sous la dir. de G. Laflamme, p. 87-123. Sainte-Foy : Les Presses de l'Université Laval.

Lévesque, Benoît. 2000. « Préface ». In *Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement*, G. L. Bourque, p. vii-xxiii. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.

Lévesque, Benoît, Gilles L. Bourque et Yves Vaillancourt. 1999. « Éditorial : trois positions dans le débat sur le modèle québécois ». *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 12, no 2, p. 1-10.

Lévesque, Benoît, Gilles L. Bourque et Éric Forgues. 2001. *La nouvelle sociologie économique : originalité et diversité des approches*. Paris : Desclée de Brouwer.

Lipietz, Alain. 1979. *Crise et inflation, pourquoi ? L'accumulation intensive*. Paris : F. Maspero.

Mockle, Daniel. 1996. « Crise et transformation du modèle légicentrique ». In *L'amour des lois : la crise de la loi moderne dans les sociétés démocratiques*, sous la dir. de J. Boulad-Ayoub, B. Melkevik, et P. Robert, p. 17-52. Sainte-Foy : Les Presses de l'Université Laval; Paris : L'Harmattan.

Mockle, Daniel. 2002. « Gouverner sans le droit ? Mutations des normes et nouveaux modes de régulation ». *Cahiers de droit*, vol. 43, no 2, p. 143-211.

Moffet, John, et François Bregha. 1999. « Non-Regulatory Environmental Measures ». In *Voluntary Initiatives. The New Politics of Corporate Greening*, sous la dir. de R. B. Gibson, p. 15-31. Peterborough: Broadview Press.

Montpetit, Éric. 1999. « Corporatisme québécois et performance des gouvernants : analyse comparative des politiques environnementales en agriculture ». *Politiques et sociétés*, vol. 18, no 3, p. 79-98.

Montpetit, Éric. 2002. « Sound Science and Moral Suasion, Not Regulation : Facing Difficult Decisions on Agricultural Non-Point Source Pollution ». In *Canadian Environmental Policy: Context and Cases*, sous la dir. de D. L. Vannijnatten et R. Boardman, 2^e éd, p. 274-285. Don Mills: Oxford University Press.

Morand, Charles-Albert. 1991. « La contractualisation du droit dans l'État providence ». In *Normes juridiques et régulation sociale*, sous la dir. de F. Chazel et J. Commaille, p. 139-158. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence.

Morand, Charles-Albert. 1999. *Le droit néo-moderne des politiques publiques*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence.

Muldoon, Paul, et Ramani Nadarajah. 1999. « A Sober Second Look ». In *Voluntary Initiatives. The New Politics of Corporate Greening*, sous la dir. de R. B. Gibson, p. 51-65. Peterborough: Broadview Press.

Noël, Alain. 1996. « Vers un nouvel État-Providence? Enjeux démocratiques ». *Politique et Sociétés*, no 30, p. 3-27.

Noiville, Christine. 2003. *Du bon gouvernement des risques : le droit et la question du « risque acceptable »*. Paris : Presses universitaires de France.

Organisation de coopération et de développement économiques. 1994. *Gérer l'environnement : le rôle des instruments économiques*. Paris : OCDE.

Organisation de coopération et de développement économiques. 1996. *L'intégration de l'environnement et de l'économie : progrès dans les années 90*. Paris : OCDE.

Organisation de coopération et de développement économiques. 1997. *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation : synthèse*. Paris : OCDE.

Painchaud, Jean. 1999. « La production porcine et la culture du maïs : impacts potentiels sur la qualité de l'eau ». *Le naturaliste canadien*, hiver, p. 41-46.

Paquet, Gilles. 1999. *Oublier la Révolution tranquille : pour une nouvelle société*. Montréal : Liber.

Parent, Diane. 2001. « D'une agriculture productiviste en rupture avec le territoire à une agriculture durable complice du milieu rural ». *Teoros*, vol. 20, no 2, p. 22-25.

Peretti-Watel, Patrick. 2001. *La société du risque*. Paris : La découverte.

Piette, Jean. « s. d. ». « La législation québécoise de protection de l'environnement : les lois, les règlements et les directives ». In *Droit de l'environnement : le droit, les problèmes et conseils pratiques*, sous la dir. de Canadian Institute, p. A1-A44. Toronto : Canadian Institute.

Prieur, Michel. 1987. « La déréglementation en matière d'environnement ». *Revue juridique de l'environnement*, vol. 3, p. 319-330.

Québec, Assemblée nationale du Québec. 1972. *Loi sur la qualité de l'environnement*. Sainte-Foy : Éditeur officiel.

Québec, Assemblée nationale du Québec. 1987. *Loi sur les pesticides*. Sainte-Foy : Éditeur officiel.

Québec, gouvernement du Québec. 1993. *Règlement sur les permis et les certificats pour la vente et l'utilisation des pesticides*. Sainte-Foy : Éditeur officiel.

Québec, gouvernement du Québec. 2003. *Code de gestion des pesticides*. Sainte-Foy : Éditeur officiel.

Québec, Groupe de réflexion sur les pesticides en milieu urbain. 2002. *Pour la protection de la santé et de l'environnement, la gestion environnementale en milieu urbain*. Québec : MENV.

Québec, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. (Site consulté le 7 juillet 2004).
<http://www.agr.gouv.qc.ca>

Québec, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. « s. d. » *La Stratégie phytosanitaire se poursuit dans nos actions...*, [En ligne].
<http://www.agr.gouv.qc.ca/dgpar/agroenv/slv-strategie.html> (Page consultée le 7 juillet 2004).

Québec, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. 1995. *Politique ministérielle de développement durable*. Québec : MAPAQ.

Québec, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. 1997. *Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois. Le développement économique : un choix de société. Document de consultation*. Québec : MAPAQ.

Québec, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. 1998. *Bilan de la politique ministérielle de développement durable*. Québec : MAPAQ.

Québec, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. 2001. *Action et engagement pour une agriculture durable*. Québec : MAPAQ.

Québec, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. 2003. *J'adopte la lutte intégrée*. Québec : MAPAQ.

Québec, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. 2002. *Plan stratégique du ministère et des organismes : 2001-2004*. Québec : MAPAQ.

Québec, ministère de l'Environnement et de la Faune. 1997. *Nouveau règlement sur les permis et les certificats pour la vente et l'utilisation des pesticides en vigueur le 23 avril 1997*. Communiqué de presse, 8 avril. Québec : MEF.

Québec, ministère de l'Environnement et de la Faune, Direction des politiques des secteurs agricoles et naturels. 1998. *Code de gestion des pesticides : avant-projet de règlement*. Québec : MEF.

Québec, ministère du Conseil exécutif, Groupe conseil sur l'allègement réglementaire. 2000. *Simplifier les formalités administratives*. Québec : Conseil exécutif.

Québec, ministère du Conseil exécutif, Groupe conseil sur l'allègement réglementaire. 2001. *La simplification des formalités administratives : une nécessité pour l'économie*. Québec : Conseil exécutif.

Québec, ministère du Conseil exécutif, Secrétariat à l'allègement réglementaire. 2001. *La réglementation par objectifs : propositions du Groupe de travail Justice*. Québec : Conseil exécutif.

Québec, Vérificateur général du Québec 2000. « Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources ». Chap. in *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000, Tome 1*. Québec : Vérificateur général du Québec.

Renn, Ortwin, William J. Burns, Jeanne X. Kasperson, Roger E. Kasperson et Paul Slovic. 1992. « The Social Amplification of Risks: Theoretical Foundations and Empirical Applications ». *Journal of Social Issues*, vol. 48, no 4, p. 137-160.

Rosanvallon, Pierre. 1981. *La crise de l'État-providence*. Paris : Seuil.

Rosanvallon, Pierre. 1995. *La nouvelle question sociale : repenser l'État-providence*. Paris : Seuil.

Schrecker, Ted F. 1984. *L'élaboration des politiques en matière d'environnement*. Ottawa : Commission de la réforme du droit du Canada.

Soubeyran, Olivier. 1995. « L'évaluation environnementale au Québec : procédures, évolution et portée ». *2001 Plus*, no 37, p. 5-46. Paris : Ministère de l'Équipement, Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques.

Testart, Jacques. 2001. « Les experts, la science et la loi ». *Manière de voir : Peurs et menaces nouvelles*, no 59, sept.-oct. p. 25-31. Paris : Le Monde diplomatique.

Theys, Jacques. 2002. « La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement. In *L'aménagement durable: défis et politiques*, sous la dir. de S. Wachter, p. 125-167. Paris : de l'Aube.

Turcotte, Marie-France. 1997. *Prise de décision par consensus : leçons d'un cas en environnement*. Montréal : Harmattan.

Vannijnatten, Debora L. 1999a. « The ARET Challenge ». In *Voluntary Initiatives. The New Politics of Corporate Greening*, sous la dir. de R. B. Gibson, p. 93-100. Peterborough: Broadview Press.

Vannijnatten, Debora L. 1999b. « The Day the NGOs Walked Out ». In *Voluntary Initiatives. The New Politics of Corporate Greening*, sous la dir. de R. B. Gibson, p. 101-110. Peterborough: Broadview Press.

Wall, Ellen, Alfons Weersink et Clarence Swanton. 2001. « Agriculture and ISO 14000 ». *Food Policy*, vol. 26, no 1, p. 35-48.

Weersink, Alfons, John Livernois, Jason F. Shogren et James S. Shortle. 1998. « Economic Instruments and Environmental Policy in Agriculture ». *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, vol. 24, no 3, p. 309-327.

Willke, Helmut. 1991. « Trois types de structures juridiques : programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels ». In *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*, sous la dir. de C.-A. Morand, p. 65-94. Paris : Publisud.

Wynne, Brian. 1997. « Controverses, indéterminations et contrôle social de la technologie : leçons du nucléaire et de quelques autres cas au Royaume Uni ». In *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, sous la dir. de O. Godard, p. 149-178. Paris : Maison des sciences de l'homme ; Institut national de la recherche agronomique.